

Avertissement

La présente publication se veut avant tout un outil pratique et ne prétend nullement se hisser au niveau de l'étude scientifique. La Rétrospective vise à donner sous une forme succincte une vue d'ensemble de la plupart des affaires parlementaires traitées au cours de la 48^{ème} législature. Dans la règle, seules les initiatives parlementaires qui ont abouti à un acte législatif sont mentionnées. Cependant, il se peut qu'à titre exceptionnel certaines interventions personnelles ainsi que certains travaux des commissions aient été ajoutés. La version définitive de cette 48^{ème} Rétrospective vous est seulement proposée sous format électronique. Vous avez la possibilité d'imprimer l'un ou l'autre chapitre depuis notre site internet. Vous pouvez également faire une recherche en mots libres ou par numéro d'objet à l'intérieur du document.

1. PARLEMENT	3
2. POLITIQUE D'ETAT	29
3. ORDRE JURIDIQUE	65
4. POLITIQUE ETRANGERE	123
5. POLITIQUE EUROPEENNE	163
6. RELATIONS ECONOMIQUES EXTERIEURES	205
7. POLITIQUE DE SECURITE	219
8. ECONOMIE	283
9. AGRICULTURE	345
10. FINANCES PUBLIQUES	351
11. ENERGIE	473
12. TRANSPORTS, POSTE	485
13. ENVIRONNEMENT, POLITIQUE FONCIERE	535
14. POLITIQUE SOCIALE	579
15. POLITIQUE DE LA SANTE	631
16. FORMATION, SCIENCE, RECHERCHE	701
17. CULTURE	719
18. MEDIAS, COMMUNICATION	741
19. SPORT	745

1. Parlement

Parlement

07. 071 Commissions extra-parlementaires. Nouvelle organisation législative
- 07.400 Initiative parlementaire (Commission des institutions politiques). Droit parlementaire. Modifications diverses
- 07.463 Initiative parlementaire (Commission de gestion). Présence des conseillers fédéraux lors de l'examen du rapport de gestion au Conseil national
- 07.491 Initiative parlementaire (Bureau-CE). Compensation du renchérissement pour les indemnités et les défraiements alloués aux parlementaires
- 07.493 Initiative parlementaire (Bureau-CE). Dissolution de la Commission des constructions publiques du Conseil des Etats
- 08.415 Initiative parlementaire (Groupe de l'Union démocratique du centre). Extranet. Accès des secrétariats des groupes aux documents relatifs aux affaires internes des commissions
- 08.447 Initiative parlementaire (Commission des institutions politiques). Garantie de la confidentialité des délibérations des commissions et modification des règles légales relatives à l'immunité
- 09.429 Initiative parlementaire (Hans Rutschmann). Suppression de la Commission des constructions publiques
- 09.437 Initiative parlementaire (Bureau-CN). Augmentation des contributions allouées aux groupes afin de couvrir les frais de fonctionnement de leurs secrétariats
- 09.532 Initiative parlementaire (Tiana Angelina Moser). Conseil national. Congé-maternité. Motif d'excuse
- 10.404 Initiative parlementaire (Commission de gestion). Précision du droit à l'information des commissions de surveillance
- 10.458 Initiative parlementaire (Bureau-CN). Traitement des interventions combattues
- 10.506 Initiative parlementaire (Bureau-CN). Indemnités versées aux députés domiciliés à l'étranger

Contrôle parlementaire

- 08.007 Programme de législature 2007-2011

Immunité des parlementaires et des magistrats

- 07.085 Immunité de M. Waber. Demande de levée
- 08.052 Immunité du Conseiller national Brunner. Demande de levée
- 08.067 Immunité du Conseiller national Mörgeli. Demande de levée
- 09.010 Immunité de la Conseillère nationale Meier-Schatz et de l'ancien Conseiller national Glasson. Demande de levée
- 09.034 Immunité de la conseillère fédérale Calmy-Rey
- 09.035 Immunité de membres actuels et anciens du Conseil fédéral

Parlement

07.071 Commissions extra-parlementaires. Nouvelle organisation législative

Message du 12 septembre 2007 concernant la réorganisation des commissions extra-parlementaires (Modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et d'autres actes) (FF 2007 6273)

Situation initiale

Le projet vise à régler, dans les grandes lignes, la question des commissions extraparlamentaires dans la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). Les commissions devenues inutiles aux yeux du Conseil fédéral, mais qui trouvent leur base dans des actes de l'Assemblée fédérale, seront dissoutes moyennant l'abrogation des dispositions pertinentes.

Le 7 septembre 2005, dans le cadre de la réforme 2005 à 2007 de l'administration, le Conseil fédéral a décidé de faire procéder à l'examen des commissions extraparlamentaires de la Confédération, une tâche qu'il a confiée à la Chancellerie fédérale. Les travaux se sont déroulés en deux temps. Par décision du 5 juillet 2006, le Conseil fédéral a tout d'abord chargé les départements de procéder à l'examen des commissions extraparlamentaires relevant de leur domaine de compétence, avec pour objectif la dissolution d'un tiers des commissions, en fonction de critères d'évaluation unifiés.

La seconde étape a consisté à adapter des dispositions légales. Il était d'une part nécessaire d'adapter la LOGA. Cette modification partielle a été mise en consultation et comporte les modifications principales suivantes :

- L'unique disposition relative aux commissions extraparlamentaires, qui figure à l'art. 57, al. 2, LOGA, s'est avérée insuffisante. La modification prévoit l'insertion de plusieurs normes légales relatives notamment au but, aux conditions requises pour l'institution et à la représentativité des commissions.
- Elle prévoit aussi de créer une base légale suffisante pour la publication des indemnités versées aux membres des commissions. Cette démarche est nécessaire pour garantir la protection des données et permet de répondre à la demande formulée dans le Postulat Bühlmann (01.3143) du 22 mars 2001.
- A l'avenir, le Conseil fédéral fera davantage usage de la compétence dont il dispose en vertu de l'art. 8, al. 1, LOGA pour dissoudre ou fusionner de son propre chef des commissions extraparlamentaires consultatives ou pour redéfinir leurs tâches, même dans le cas de commissions consultatives dont la base est une loi fédérale. Le fonctionnement des commissions pourra ainsi être adapté rapidement à l'évolution des besoins. A cet effet, la LOGA sera complétée par des dispositions explicites relatives à l'institution et à l'évaluation des commissions extraparlamentaires.
- L'actuelle ordonnance sur les commissions ne peut plus être considérée comme une base légale suffisante. Elle contient certaines dispositions qui ne sont plus appliquées dans la pratique. Cette ordonnance sera donc abrogée. Les dispositions importantes qui fixent des règles de droit - ayant trait notamment aux compétences et aux critères d'engagement des commissions - seront désormais énoncées à l'échelon de la loi, grâce à la révision partielle de la LOGA, ce qui permettra de satisfaire aux exigences formulées à l'art. 164 Cst. Les dispositions moins importantes seront inscrites dans l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA).

En plus de ces modifications de la LOGA, il faut procéder aux adaptations des bases légales qui découlent de la dissolution des commissions extraparlamentaires. En même temps qu'il approuvait le message, le Conseil fédéral a décidé l'abrogation ou la modification des ordonnances et directives pertinentes relevant de son champ de compétences. L'entrée en vigueur est prévue au 1er janvier 2008.

Comme les modifications des lois fédérales sont du ressort de l'Assemblée fédérale, les adaptations des dispositions de droit spécial lui sont soumises en même temps que la modification partielle de la LOGA.

La question de l'incompatibilité entre un mandat de député au Conseil national ou au Conseil des Etats et un mandat au sein d'une commission extraparlamentaire ne figure pas dans le projet. Elle a par contre été soumise à l'Assemblée fédérale dans un message spécifique. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont adopté, lors du vote final du 23 mars 2007, l'adaptation connexe de l'art. 14, let. c, de la loi sur le Parlement. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) (Réorganisation des commissions extra-parlementaires)

17.12.2007	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
03.03.2008	CN	Divergences.
10.03.2008	CE	Adhésion.
20.03.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.
20.03.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** a décidé sans opposition d'entrer en matière sur le projet. Après avoir quelque peu modifié la définition du domaine de compétences du Conseil fédéral (art. 57c, al.1a et 1 et art. 57g), il a adopté unanimement le projet, avec 26 voix. Le **Conseil national** est également entré en matière sans opposition. Il n'a apporté que des modifications mineures (art. 57c et 57g) au projet du Conseil des Etats et l'a ensuite adopté à l'unanimité des suffrages exprimés, par 154 voix. Le **Conseil des Etats** a adhéré aux décisions du Conseil national sans discussion.

Au vote final, la loi a été adoptée par 194 voix contre 0 au Conseil national et par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats.

07.400 Initiative parlementaire (Commission des institutions politiques). Droit parlementaire. Modifications diverses

Rapport de la commission CN: 21.02.2008 (FF 2008 1687)
Avis du Conseil fédéral: 16.04.2008 (FF 2008 2813)

Situation initiale

Plusieurs initiatives parlementaires ou motions proposent actuellement de modifier certains éléments du droit parlementaire. Ces propositions seront mises en oeuvre au moyen d'un seul projet, qui portera en outre sur quelques autres améliorations élaborées par la commission elle-même.

Les principales améliorations prévues visent à revaloriser la motion et le postulat dans la procédure du Conseil national. En effet, une réglementation efficace permettra au Conseil national de consacrer davantage de temps à l'examen des interventions personnelles. Par ailleurs, les interventions susceptibles d'obtenir le soutien d'une majorité, notamment celles émanant de l'autre conseil ou d'une commission, doivent être systématiquement traitées en priorité. Quant à celles qui n'ont toujours pas été examinées par le conseil deux ans après leur dépôt, elles ne doivent plus pouvoir être classées sans lui avoir été soumises. Il convient plutôt de se prononcer sur ces interventions sans débat.

Afin de disposer de davantage de temps pour l'examen des interventions, d'une part, l'horaire des séances du Conseil national sera légèrement élargi (séance de nuit le lundi des deuxième et troisième semaines de la session, session spéciale obligatoire au cours du 2^e trimestre), d'une autre part, et les autres objets soumis à délibération devront pouvoir être traités plus efficacement (création d'une nouvelle catégorie de traitement accordant un temps de parole réduit lors du débat d'entrée en matière, tenue d'un débat organisé lorsque la discussion par article est très fournie).

Ces propositions, qui ne concernent que le Conseil national, sont accompagnées de quelques menues nouveautés applicables aux deux conseils :

1. accélérer l'élimination des divergences concernant l'examen préalable des initiatives parlementaires ;
2. réduire la procédure applicable à l'examen des motions de teneur identique déposées par des commissions dans les deux conseils ;
3. abolir la consultation obligatoire des Commissions des finances lors de l'examen préalable de projets ayant des effets financiers importants ;
4. légiférer sur la procédure à suivre lorsqu'est constatée l'incapacité d'un membre du Conseil fédéral ou du chancelier de la Confédération à exercer sa fonction ;
5. compléter le catalogue des questions à aborder dans les messages afin que le Conseil fédéral y fasse notamment le point sur les conséquences qu'un projet aura pour les générations futures ;
6. régler la question de la responsabilité des membres de l'Assemblée fédérale ;

7. clarifier la procédure applicable au traitement des pétitions. (Source : [Rapport de la Commission des institutions politiques CN](#))

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl) (Droit parlementaire. Modifications diverses)

10.06.2008	CN	Décision divergente du projet de la Commission.
25.09.2008	CE	Divergences.
30.09.2008	CN	Adhésion.
03.10.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.
03.10.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Règlement du Conseil national (RCN) (Droit parlementaire. Modifications diverses)

12.06.2008	CN	Décision divergente du projet de la Commission (première lecture).
02.10.2008	CN	Décision divergente du projet de la Commission (deuxième lecture).
03.10.2008	CN	Le Règlement est adopté en votation finale.

Lors du débat d'entrée en matière devant le **Conseil national**, les rapporteurs de la Commission des institutions politiques ont souligné que les modifications de la loi sur le Parlement qui étaient proposées - relativement au traitement des interventions personnelles, des motions, des postulats, des interpellations et des initiatives parlementaires - permettraient surtout d'augmenter l'efficacité du Parlement. Après quoi, l'entrée en matière a été décidée sans opposition.

Se penchant sur l'art. 81, al. 1, la Chambre du peuple s'est ralliée à l'avis d'une minorité emmenée par Ruedi Lustenberger (CEg, LU), qui souhaitait maintenir le vote final en cas d'arrêté fédéral concernant une initiative populaire. Le Conseil national s'est ensuite rallié cette fois à la majorité de la commission, qui proposait de désormais traiter les recommandations de vote concernant des initiatives populaires et des contre-projets dans des arrêtés fédéraux distincts (Art. 101). Il s'est également prononcé, toujours sur proposition de sa commission, en faveur de la réintroduction de la clause " guillotine " (art. 119), abolie en 2003, qui vise à classer les interventions dont l'examen n'est pas achevé par le conseil dans un délai de deux ans suivant leur dépôt. Il a également suivi sa commission à l'égard de la future procédure applicable aux motions et aux postulats (art. 121 et 124).

Par ailleurs, l'Assemblée fédérale statuera désormais sur les propositions visant à constater l'incapacité d'un membre du Conseil fédéral ou du chancelier de la Confédération à exercer leur fonction (art. 140a). Alors que la constatation est du ressort de l'Assemblée fédérale, le droit de déposer une telle proposition est accordé au Bureau de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) et au Conseil fédéral.

Le projet a été adopté par 156 voix contre 2.

S'agissant des propositions de modification touchant le règlement du Conseil national (RCN), la question d'une nouvelle répartition des sièges au sein des commissions (art. 15) n'a pas manqué de soulever moult discussions. Une minorité I, emmenée par Edi Engelberger (RL, NW) et soutenue par le Bureau du Conseil national, demandait que l'ensemble des sièges à pourvoir au sein des commissions permanentes soient répartis proportionnellement, selon la pratique en vigueur au Conseil des Etats, tandis qu'une minorité II, emmenée par Antonio Hodgers (G, GE), souhaitait que tout député, qu'il soit membre d'un groupe ou non, ait droit à un siège au moins au sein d'une des commissions permanentes. La Chambre basse s'est ralliée à l'opinion de la minorité I.

A une forte majorité, le conseil a approuvé en outre une disposition aux termes de laquelle, lors de chaque session ordinaire, huit heures au moins seront consacrées à l'examen préalable des initiatives et interventions parlementaires. Le Conseil national a donné encore son approbation à plusieurs propositions de sa commission, avant d'adopter le projet par 106 voix contre 41.

Au **Conseil des Etats**, lors du débat d'entrée en matière sur la modification de la loi sur le Parlement, Rolf Büttiker (RL, So) a déploré que le Conseil national n'ait pas, à l'art. 81, al. 1, trouvé de solution pour le cas où, au vote final, une des deux chambres s'opposerait à la recommandation de vote. Selon le droit en vigueur, en effet, le Parlement n'émet pas de recommandation en pareille situation, ce qui va à l'encontre des dispositions constitutionnelles. La chancelière de la Confédération, Corina Casanova, a souligné que

le vote final était important car il permettait d'obtenir une recommandation de vote vraiment représentative en raison du fort taux de participation. A ses yeux, il est en outre peu probable que les conseils ne parviennent pas à s'accorder sur une recommandation de vote ; depuis 1891, cela n'est arrivé que deux fois, et jamais pour une initiative populaire assortie d'un contre-projet direct. L'entrée en matière a finalement été décidée sans opposition.

Le Conseil des Etats a en outre décidé, à l'instar du Conseil national, d'opter pour que les recommandations de vote concernant des initiatives populaires et des contre-projets soient traitées dans des arrêtés fédéraux distincts. Pour le rapporteur de la commission, Hansheiri Inderkum (CEg, UR), le Parlement devrait pouvoir, tout comme le peuple, se prononcer séparément sur les deux projets, car un vote final unique entrave l'expression fidèle et sûre de la volonté des députés.

Le projet est retourné au **Conseil national** muni de quelques divergences mineures (portant notamment sur la recevabilité des initiatives parlementaires et autres interventions rédigées par plusieurs auteurs), puis celui-ci s'est rallié à l'opinion du Conseil des Etats en tous points.

En deuxième lecture, le Conseil national a par ailleurs approuvé les modifications de son règlement concernant le changement du système de répartition des sièges au sein des commissions.

Il a par contre rejeté une proposition de Jasmin Hutter-Hutter (V, SG) qui visait à introduire, à l'art. 17, une disposition prévoyant que tout député qui quitterait un groupe parlementaire serait aussitôt exclu des commissions.

Au vote final, le Conseil national a adopté les modifications de la loi sur le Parlement par 129 voix contre 62, et le Conseil des Etats, par 42 voix et 1 abstention. Le Conseil national a par ailleurs adopté les modifications de son règlement par 99 voix contre 93, les membres des groupes UDC et CEG faisant partie des opposants.

07.463 Initiative parlementaire (Commission de gestion). Présence des conseillers fédéraux lors de l'examen du rapport de gestion au Conseil national

Rapport de la commission CN: 19.10.2007 (FF 2008 985)

Avis du Conseil fédéral: 21.12.2007 (FF 2008 995)

Situation initiale

L'art. 145, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl) prévoit que le président de la Confédération défend le rapport de gestion du Conseil fédéral devant les chambres. Comme l'exprime la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) dans son initiative du 19 octobre 2007, les deux dernières législatures ont montré que cette disposition ne permet pas au Conseil national d'assurer correctement sa mission de haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral, parce que les débats menés aux conseils restent très convenus et ne donnent lieu à aucun approfondissement. Le rapport couvrant l'année précédant la prise de fonction du président, ce dernier se voit en effet dans l'impossibilité de répondre aux questions concernant les départements dès lors qu'elles se font plus précises. En outre, les conseils ne peuvent demander des comptes aux différents membres du gouvernement pour la direction de leur département.

En février 2006, les CdG ont demandé au Conseil fédéral s'il accepterait de participer dans son ensemble aux débats que les conseils consacrent au rapport de gestion, nonobstant la procédure prévue par la LParl. Le 1er mars 2006, le Conseil fédéral a répondu qu'il entendait continuer de se faire représenter par le président de la Confédération, comme la loi l'y autorise.

Prenant acte de cette réponse, la CdG-N a décidé le 25 août 2006 de déposer une initiative visant non la présence de l'ensemble du Conseil fédéral tout au long des débats consacrés au rapport de gestion, mais la présence successive des chefs de département dont les objets sont en cours d'examen.

Le 2 juin 2007, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a donné son aval à l'élaboration de l'initiative, pour autant que le Conseil des Etats puisse maintenir sa propre procédure. (Source : avis du Conseil fédéral)

Le 29 juin 2007, la Commission de gestion du Conseil des Etats a donné son feu vert à son homologue du Conseil national pour qu'elle élabore une initiative de commission allant dans ce sens. La CdG-N a par la suite proposé un amendement de l'art. 145, al. 1 de la loi sur le Parlement : " Le président de la Confédération défend devant les conseils le rapport dans lequel le Conseil fédéral rend compte de sa

gestion. Les règlements desdits conseils peuvent en disposer autrement. ". Elle a également proposé d'ajouter un art. 33d au règlement du Conseil national : " En règle générale, les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération défendent devant le Conseil national la partie du rapport de gestion du Conseil fédéral relative à leur département respectif ou à la Chancellerie. ". Jugeant que la procédure régissant l'examen du rapport de gestion au Conseil national avait fait ses preuves, le Conseil fédéral a proposé de rejeter l'initiative.

Délibérations

25.08.2006 - La commission décide d'élaborer une initiative.
29.06.2007 - Adhésion.

Projet 1

Loi sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl) (Rapport de gestion du Conseil fédéral)

13.06.2008 CN Décision conforme au projet de la Commission.
25.09.2008 CE Adhésion.
03.10.2008 CN La loi est adoptée au vote final.
03.10.2008 CE La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Règlement du Conseil national (RCN) (Rapport de gestion du Conseil fédéral)

13.06.2008 CN Décision conforme au projet de la Commission.
09.12.2008 CN Décision (deuxième lecture) conforme au projet de la Commission et à la première lecture.
19.12.2008 CN Le règlement du Conseil national est adopté en votation finale.

Lors du débat d'entrée en matière au **Conseil national**, une minorité emmenée par Isabelle Moret (RL, VD) a défendu en vain une proposition de non-entrée en matière comme le souhaitait le Conseil fédéral. La Chambre basse a adopté les deux projets.

Le projet 1 a également été adopté par le **Conseil des Etats**.

En deuxième lecture, le **Conseil national** a maintenu sa décision et approuvé une nouvelle fois le projet 2 de modification de la disposition du règlement du Conseil national relative au rapport de gestion du Conseil fédéral.

Au vote final, le projet 1 a été adopté par 146 voix contre 40 au Conseil national et par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats. Le projet 2 a été adopté par 156 voix contre 35 au Conseil national.

07.491 Initiative parlementaire (Bureau-CE). Compensation du renchérissement pour les indemnités et les défraiements alloués aux parlementaires

Rapport de la commission CE: 16.11.2007 (FF 2008 117)

Avis du Conseil fédéral: 07.12.2007 (FF 2008 129)

Situation initiale

En vertu de l'art. 14, al. 2, Loi fédérale sur les moyens alloués aux membres de l'Assemblée fédérale et sur les contributions allouées aux groupes (Loi sur les moyens alloués aux parlementaires, LMAP), l'Assemblée fédérale peut, par voie d'ordonnance, verser une compensation adéquate du renchérissement sur les indemnités, les défraiements et les contributions.

L'indemnité et la contribution annuelles n'ont pas été adaptées au renchérissement depuis 2003, l'indemnité journalière depuis 2001. Les autres défraiements, tels que celui pour repas et celui pour nuitées, les frais pour les visites à l'étranger, les défraiements longue distance et les contributions aux groupes, ont été adaptés pour la dernière fois en 2005.

Pourtant, le coût de la vie, calculé à partir de l'indice suisse des prix à la consommation, a augmenté de plusieurs points de pourcentage ces dernières années.

Le projet prévoit les adaptations au renchérissement suivantes :

- l'indemnité annuelle (LMAP art. 2) est augmentée de 1000 francs, à 25 000 francs ;
- la contribution annuelle (LMAP art. 3a) est augmentée de 1250 francs, à 31 250 francs ;
- l'indemnité journalière (LMAP art. 3) est augmentée de 25 francs, à 425 francs ;
- les contributions aux groupes (OMAP art. 10) sont augmentées de 2500 francs, à 94 500 francs ;
- la contribution par membre de groupe (OMAP art. 10) est augmentée de 500 francs, à 17 500 francs.

Les défraiements pour repas et pour nuitées, les frais pour les visites à l'étranger et les défraiements longue distance ne sont pas adaptés. (Source : rapport du Bureau du Conseil des Etats)

Délibérations

16.11.2007 - La commission décide d'élaborer une initiative.

Projet 1

Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur la compensation du renchérissement pour les indemnités et les défraiements alloués aux parlementaires

13.12.2007	CE	Décision conforme au projet du Bureau.
03.03.2008	CN	Adhésion.
20.03.2008	CE	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.
20.03.2008	CN	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.

Projet 2

Ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires

13.12.2007	CE	Décision conforme au projet du Bureau.
03.03.2008	CN	Adhésion.
20.03.2008	CE	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.
20.03.2008	CN	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.

Projet 3

Loi fédérale sur les moyens alloués aux membres de l'Assemblée fédérale et sur les contributions allouées aux groupes (Loi sur les moyens alloués aux parlementaires, LMAP)

13.12.2007	CE	Décision conforme au projet du Bureau.
03.03.2008	CN	Adhésion.
20.03.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.
20.03.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

Après avoir décidé, sans opposition, d'entrer en matière, le **Conseil des Etats** a adopté, à l'issue du vote sur l'ensemble, le projet de modification du Bureau du Conseil des Etats, par 30 voix contre 0.

Au **Conseil national**, la minorité Caspar Baader (V, BL) a déposé une proposition de non-entrée en matière. S'opposant à une augmentation des indemnités, Caspar Baader a rappelé que le Parlement suisse était un parlement de milice et a invité les députés souhaitant gagner plus à exercer une activité professionnelle parallèlement à leur mandat parlementaire. L'entrée en matière a été décidée, contre l'avis du groupe UDC. Le Conseil national s'est rallié en tous points au Conseil des Etats et a adopté le projet.

Au vote final, le projet 1 a été adopté par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 108 voix contre 74 au Conseil national. Le projet 2 a été adopté, respectivement par 40 voix contre 0 et par 115 voix contre 68.

Le projet 3 a été adopté par 40 voix contre 0 et par 119 voix contre 69.

07.493 Initiative parlementaire (Bureau-CE). Dissolution de la Commission des constructions publiques du Conseil des Etats

Rapport de la commission CE: 15.02.2008 (FF 2008 1681)

Avis du Conseil fédéral: 27.02.2008 (FF 2008 1679)

Situation initiale

C'est par une décision du Bureau du Conseil des Etats en date du 8 novembre 1991 que la CCP-CE s'est vu attribuer le domaine des constructions publiques. Par la suite, son domaine de compétences n'a cessé d'être amputé: depuis 1996, les projets relatifs à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) sont soumis à l'examen préalable de la Commission de politique extérieure (CPE); en 1998, la responsabilité des constructions militaires est passée de la CCP à la Commission de la politique de sécurité (CPS); enfin, depuis le milieu de l'année 2004, les constructions relevant du domaine des EPF ne sont plus l'objet d'un message séparé mais font partie intégrante du budget et sont donc soumis à l'examen préalable de la Commission des finances (CdF). Ainsi, seule la moitié des constructions civiles relèvent encore du domaine de compétences de la CCP. Au vu du nombre limité de ses attributions, la commission connaît une charge de travail très faible depuis plusieurs années.

Si maintenir une commission pour l'examen préalable d'un seul objet par an est déjà contestable en soi, ça l'est encore davantage dans le cas de la CCP puisque le domaine des constructions est actuellement réparti entre quatre commissions : CCP, CPE, CPS et CdF. Or, un tel éclatement des compétences ne peut qu'entraîner des problèmes de coordination et des doublonnements allant à l'encontre d'une répartition efficace des compétences entre les commissions. La situation est telle qu'il n'est plus guère possible aujourd'hui d'avoir une vue d'ensemble du domaine des constructions, en particulier pour les constructions civiles dont l'examen est confié à deux commissions différentes (CCP et CdF) depuis trois ans. La CCP-CE a d'ailleurs proposé au bureau de confier l'ensemble du domaine des constructions civiles à la seule CdF-CE - l'attribution du programme des constructions civiles à la CEATE-CE, comme cela fut proposé en 2004, ferait perdurer l'éclatement des compétences -, ce que le bureau envisage de faire à l'avenir. (Source : rapport du Bureau du Conseil des Etats)

Délibérations

16.11.2007 - La commission décide d'élaborer une initiative.

Règlement du Conseil des Etats

10.03.2008 CE Décision conforme au projet du Bureau du Conseil des Etats

20.03.2008 CE Le règlement du Conseil des Etats est adopté en votation finale.

L'entrée en matière est décidée sans opposition et le projet est adopté par 39 voix contre 1.

08.415 Initiative parlementaire (Groupe de l'Union démocratique du centre). Extranet. Accès des secrétariats des groupes aux documents relatifs aux affaires internes des commissions

Bureau du Conseil national: 18.09.2008 (FF 2008 7459)

Avis du Conseil fédéral: 26.09.2008 (FF 2008 7467)

Situation initiale

Depuis le 1er janvier 2008, les procès-verbaux et autres documents des commissions sont mis à disposition pour consultation sur l'extranet, un réseau électronique sécurisé, en conformité avec l'art. 6a de l'ordonnance sur l'administration du Parlement révisée le 6 octobre 2006 (OLPA; RS 171.115). Les collaborateurs des secrétariats des groupes ont le droit d'accéder aux procès-verbaux et aux documents des commissions se rapportant à un projet d'acte, une initiative parlementaire, une initiative cantonale, une motion traitée au second conseil, une pétition ou un rapport, exception faite des rapports de la haute surveillance (cf. art. 6a, al. 2, let. d en relation avec l'art. 6, al. 4, OLPA).

Lors de la session de printemps, les groupes parlementaires radical-libéral, socialiste, vert et de l'Union démocratique du centre ont déposé quatre initiatives parlementaires identiques (08.412 à 08.415) demandant que les secrétariats des groupes soient également habilités à accéder aux procès-verbaux et aux documents relatifs aux affaires internes des commissions législatives.

Le projet de modification vise à accorder aux secrétariats des groupes l'accès à l'ensemble des procès-verbaux et des documents des commissions législatives et des bureaux. Actuellement, 34 collaborateurs des groupes parlementaires ont accès à l'extranet, et ils sont tous soumis au secret de fonction en vertu de l'art. 62 de la loi sur le Parlement (LParl). Les modifications proposées portent uniquement sur les

procès-verbaux de commission. Elles sont toutefois également applicables aux autres documents en vertu de l'art. 8 OLPA. (Source : rapport du Bureau du Conseil national)

Comme en l'occurrence les modifications de l'ordonnance sur l'administration du Parlement contiennent des réglementations purement internes au Parlement et sans incidences sur le gouvernement et l'administration fédérale, il renonce à un avis. Il souhaite toutefois signaler qu'il est fondamentalement favorable à l'orientation du projet, notamment parce que ce dernier sert à promouvoir la gestion électronique des affaires. (Source : avis du Conseil fédéral)

Délibérations

- 29.08.2008 - Décidé de donner suite à l'initiative.
- 29.08.2008 - Adhésion.

Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (Ordonnance sur l'administration du Parlement, OLPA)

- 03.10.2008 CN Décision conforme au projet du Bureau.
- 10.12.2008 CE Divergences.
- 17.12.2008 CN Divergences.
- 16.03.2009 CE Divergences.
- 18.03.2009 CN Adhésion.
- 20.03.2009 CN L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.
- 20.03.2009 CE L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.

Le **Conseil national** a adopté le projet.

Le **Conseil des Etats** a décidé de biffer la lettre c de l'article 6b, al 1. Selon cette lettre, les secrétariats des groupes auraient également accès aux documents et procès-verbaux des bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats.

Alors que le **Conseil national** a maintenu sa décision, le **Conseil des Etats** a demandé de supprimer les mots " et du Conseil des Etats " de la lettre c. Les secrétariats des groupes auraient ainsi accès aux documents du bureau du Conseil national, mais pas à ceux du bureau du Conseil des Etats.

Le **Conseil national** a adopté ce compromis.

Au vote final, l'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée par 192 voix contre 0 au Conseil national et par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats.

08.447 Initiative parlementaire (Commission des institutions politiques). Garantie de la confidentialité des délibérations des commissions et modification des règles légales relatives à l'immunité

Rapport de la commission CN: 19.08.2010 (FF 2010 6719)

Avis du Conseil fédéral: 20.10.2010 (FF 2010 6759)

Situation initiale

Aux termes du droit en vigueur, ce sont le Conseil national et le Conseil des Etats qui statuent, en dernière instance, en matière de sanctions disciplinaires touchant les députés et de requêtes visant à lever l'immunité des députés et des magistrats. Dans les deux cas, il s'agit de décisions qui doivent être prises d'abord en fonction non pas de critères politiques, mais de critères juridiques. De par leur nature même, les conseils sont toutefois peu appropriés à tenir ce rôle. Ainsi, la Commission des affaires juridiques (CAJ) et la Commission des institutions politiques (CIP) proposent que les conseils délèguent ces compétences aux commissions.

Le droit disciplinaire interne au Parlement vise à maintenir l'ordre dans la salle du conseil, à préserver l'image de "l'autorité suprême de la Confédération" (art. 148 Cst.) et surtout à garantir l'exercice des attributions du Parlement et de ses organes fixées par la Constitution. La garantie de la confidentialité des délibérations des commissions parlementaires représente une condition essentielle pour l'exercice de leurs attributions. Renoncer à cette confidentialité menacerait leur fonctionnement en ce sens qu'elles ne pourraient plus faire valoir, envers le Conseil fédéral, leur droit à obtenir aussi des informations qui ne

sont pas destinées au public. Si les séances des commissions n'étaient pas confidentielles, celles-ci auraient davantage de difficultés à trouver des compromis ou des solutions susceptibles de recueillir une majorité. Dès lors, les décisions seraient prises hors de la sphère parlementaire, au sein d'organes non publics, dont la composition n'est pas aussi représentative que celle des commissions et qui ne fonctionnent pas selon les règles de la démocratie.

L'importance capitale de la confidentialité des délibérations des commissions pour l'exercice des attributions du Parlement et, partant, pour la démocratie, justifie la punition de sa violation au moyen de sanctions disciplinaires. Ainsi que le démontrent les expériences faites récemment, la procédure appliquée aujourd'hui n'est pas des plus adéquates. La CIP propose donc d'instituer un organe compétent ad hoc et d'améliorer la procédure afin de créer les conditions permettant au droit disciplinaire de déployer pleinement ses effets, en garantissant notamment le secret de fonction. Au Conseil national, ce n'est plus le bureau, déjà amplement sollicité, qui serait compétent en matière de sanctions disciplinaires, mais une nouvelle commission permanente, de taille réduite. Quant au bureau, il ne serait plus saisi que des recours déposés contre de telles sanctions, en lieu et place du conseil.

Enfin, cette nouvelle commission permanente statuerait aussi, au Conseil national, sur les demandes de levée d'immunité. Les conseils eux-mêmes ne s'en occuperaient donc plus. Pour que l'entrée en matière sur une requête de ce type soit décidée ou pour que l'immunité puisse être levée, une commission du Conseil des Etats devra prendre une décision concordante.

Alors que la majorité de la CAJ et une minorité de la CIP désirent maintenir l'immunité relative des députés tout en la limitant quelque peu (voir ci-après), la majorité de la CIP et une minorité de la CAJ souhaitent l'abolir purement et simplement, estimant que les députés ne sauraient bénéficier de privilèges qui leur permettraient, dans le cadre des débats politiques, de commettre des infractions telles que des atteintes à l'honneur sans avoir à craindre de poursuites pénales. En revanche, elles ne veulent rien changer pour ce qui est de l'immunité absolue - autrement dit la protection contre les poursuites pénales dont bénéficie tout député pour des propos tenus devant les conseils ou leurs organes -, tout comme pour ce qui est de l'immunité relative des membres du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral, qui occupent des positions particulièrement exposées, pour les infractions en rapport direct avec leurs fonctions ou leurs activités. Par contre, l'intangibilité de l'immunité dont bénéficiaient jusqu'ici les membres du Conseil fédéral et des tribunaux fédéraux pour les infractions sans rapport direct avec leurs fonctions ou leurs activités doit, elle aussi, être abolie.

A l'instar de la majorité de la CAJ, une minorité de la CIP souhaite maintenir l'immunité relative des députés, tout en la dotant d'une définition plus stricte. Si l'immunité était jusqu'ici garantie pour toutes les infractions en rapport avec les activités parlementaires, elle doit l'être désormais pour autant qu'il y ait un rapport "direct" avec lesdites activités. L'immunité relative a pour but de protéger les députés de poursuites pénales que des tiers pourraient lancer en vue de porter préjudice aux représentants du peuple dans l'exercice de leur mandat; toutefois, si un député est poursuivi en raison d'atteintes à l'honneur qu'il aurait commises dans le cadre de ses activités de journaliste ou de professeur, par exemple, il ne doit pas être favorisé par rapport à ses confrères qui ne siègent pas au Parlement.

Enfin, une deuxième minorité de la CIP rejette pour sa part toute restriction de l'immunité relative, car elle considère que la formulation choisie ne permet pas de clarifier cette notion comme il le faudrait. (Source : Rapport de la Commission des institutions politiques CN)

Délibérations

- 26.06.2008 - La commission décide d'élaborer une initiative.
- 28.08.2008 - Adhésion.

Projet 1

Loi sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl) (Examen des requêtes visant à lever l'immunité)

- 02.03.2011 CN Décision divergente du projet de la Commission.
- 31.05.2011 CE Divergences.
- 09.06.2011 CN Divergences.
- 15.06.2011 CE Adhésion.
- 17.06.2011 CN La loi est adoptée au vote final.
- 17.06.2011 CE La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Règlement du Conseil national (RCN) (Commission de l'immunité)

02.03.2011 CN Décision divergente du projet de la Commission.

30.09.2011 CN Le Règlement est adopté au vote final.

Projet 3

Règlement du Conseil des États (RCE) (Organe du conseil compétent en matière d'examen des requêtes visant à lever l'immunité)

31.05.2011 CE Décision conforme au projet de la Commission.

17.06.2011 CE Le règlement est adopté au vote final.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière a été contestée par certains députés qui invoquaient l'importance de l'immunité parlementaire. Pour eux, celle-ci permet aux élus d'exercer leur mandat politique sans avoir à craindre l'intervention d'un juge. L'abolition de cette immunité risquerait de provoquer une augmentation du nombre de procès coûteux - procès dont l'objectif serait clairement de faire taire des adversaires politiques. En dépit de ces objections, le Conseil national est entré en matière sur le projet. Ont voté contre l'entrée en matière les groupes PBD et UDC, en bloc, ainsi que plusieurs membres du groupe socialiste, du groupe CEg et du groupe des Verts.

Concernant l'art. 13 LParl, le Conseil national s'est rallié à l'avis défendu par Andrea Hämmerle (S, GR), qui souhaitait maintenir le droit en vigueur en matière de procédure disciplinaire. A l'appui de sa proposition, celui-ci a affirmé qu'il était parfaitement inutile d'instaurer des règles détaillées n'apportant rien d'autre qu'une quantité de désagréments. Selon lui, cette nouvelle réglementation n'aurait empêché aucune des infractions aux prescriptions en matière d'ordre ou de procédure commises au cours des vingt dernières années de se produire.

Au terme d'un débat animé, le Conseil national a décidé de ne pas suivre la proposition de la majorité de la Commission des institutions politiques et de maintenir l'immunité relative (art. 17 LParl). Néanmoins, il a restreint ladite immunité, allant ainsi à l'encontre de la proposition de la minorité II Rudolf Joder (V, BE), aux infractions en rapport direct avec les fonctions ou les activités parlementaires des députés, conformément à la proposition de la minorité I Hans Stöckli (S, BE). Il a décidé en outre que ce ne seraient plus les conseils, mais les commissions qui statueraient désormais en dernière instance sur les requêtes visant à lever l'immunité d'un député.

Le Conseil national n'a pas non plus approuvé la majorité de la Commission des institutions politiques au sujet de la garantie de participation aux sessions (art. 20 LParl), puisqu'il a opté pour son maintien. Par ailleurs, il a refusé de priver de l'immunité relative les juges du Tribunal administratif fédéral, du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal fédéral des brevets ainsi que le Ministère public de la Confédération et l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (art. 14 LRFCF). La Chambre basse a par contre décidé d'abroger les privilèges en matière de poursuite pénale dont jouissent les fonctionnaires (art. 15 LRFCF) et l'intangibilité de l'immunité dont bénéficient les membres du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération (art. 61a LOGA), les juges du Tribunal fédéral (art. 11 LTF), les juges du Tribunal fédéral des brevets (art. 16 LTFB), les juges du Tribunal administratif fédéral (art. 12 LTAF) et les juges du Tribunal pénal fédéral (art. 50 LOAP).

S'agissant des modifications relatives au règlement du Conseil national, deux propositions de minorité ont été déposées : une de la minorité emmenée par Rudolf Joder (V, BE), qui voulait que la nouvelle commission se compose de 25 membres au lieu de neuf ; une autre de la minorité emmenée par Andreas Gross (S, ZH), qui demandait encore une fois que les membres de la commission nouvellement créée et leurs remplaçants soient membres du conseil depuis quatre ans au moins. Le Conseil national a rejeté ces deux propositions.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a suscité aucune opposition. Contrairement au Conseil national, la Chambre haute a décidé de maintenir les privilèges en matière de poursuite pénale dont jouissent les fonctionnaires (art. 15 LRFCF) et l'intangibilité de l'immunité dont bénéficient les membres du Conseil fédéral ainsi que le chancelier de la Confédération (art. 61a LOGA).

Pour ce qui est de son règlement, le Conseil des Etats a tenu à ce que les requêtes visant à lever l'immunité d'un député restent du ressort de la Commission des affaires juridiques.

Le **Conseil national** a approuvé la décision du Conseil des Etats concernant les privilèges en matière de poursuite pénale dont jouissent les fonctionnaires. Il a maintenu par contre l'abolition de l'intangibilité de l'immunité dont bénéficient les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération.

Le **Conseil des Etats** a finalement fait des concessions sur toutes les divergences qui subsistaient.

Au vote final, la loi a été adoptée par 129 voix contre 56 par le Conseil national et par 40 voix contre 0 au Conseil des Etats.

Le règlement du Conseil national a été adopté au vote final par 140 voix contre 53, le règlement du Conseil des Etats par 41 voix contre 0.

09.429 Initiative parlementaire (Hans Rutschmann). Suppression de la Commission des constructions publiques

Rapport de la commission CN: 26.08.2010 (FF 2010 5431)

Avis du Conseil fédéral: 17.09.2010 (FF 2010 5437)

Situation initiale

Le 20 mars 2008, le Conseil des Etats s'est prononcé par 39 voix contre une pour la dissolution, au 1er avril 2008, de sa Commission des constructions publiques (CCP-CE) conformément au désir de celle-ci. Le 9 mars 2010, le Conseil national a décidé, par 105 voix contre 67, de donner suite à l'initiative du conseiller national Rutschmann (V, ZH) demandant la dissolution de la Commission des constructions publiques du Conseil national (CCP-CN). Le Bureau du Conseil national a soumis à l'avis du Conseil fédéral, en même temps que son rapport, un projet de modification du règlement du Conseil national.

Le Conseil fédéral approuve l'initiative parlementaire du conseiller national Rutschmann ainsi que le projet de modification du règlement du Conseil national. La solution analogue adoptée par le Conseil des Etats, à savoir la prise en charge de la gestion du programme des constructions par la Commission des finances, s'est révélée satisfaisante. (Source : avis du Conseil fédéral)

Délibérations

09.03.2010 CN Décidé de donner suite à l'initiative.

Règlement du Conseil national

28.09.2010 CN Décision conforme au projet du Bureau.

01.10.2010 CN Le règlement est adopté en votation finale.

Le Conseil national a décidé, par 105 voix contre 67, de donner suite à l'initiative et a adopté ultérieurement la suppression de sa Commission des constructions publiques.

Au vote final, le règlement est adopté par 137 voix contre 41 au Conseil national.

09.437 Initiative parlementaire (Bureau-CN). Augmentation des contributions allouées aux groupes afin de couvrir les frais de fonctionnement de leurs secrétariats

Rapport de la commission CN: 21.08.2009 (FF 2009 5591)

Avis du Conseil fédéral: 11.09.2009 (FF 2009 5591)

Situation initiale

Aux fins de couvrir les frais de fonctionnement de leurs secrétariats, les groupes reçoivent, en vertu de l'art. 12 de la loi du 18 mars 1988 sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP; RS 171.21), une contribution annuelle qui se compose d'un montant de base et d'un montant fixe par député. Actuellement, le montant de base s'élève à 94 500 francs par groupe et le montant par député à 17 500 francs (art. 10 de l'ordonnance relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires; OMAP, RS 171.211). Or la plupart des présidents des groupes ont proposé que ces montants soient majorés respectivement de 17 500 francs et de 3300 francs, le montant de base passant ainsi de 94 500 francs à 112 000 francs et le montant par député de 17 500 francs à 20 800 francs. Cette majoration de la contribution entraînera un surcroît de dépenses de 916 800 francs par an. Le projet d'ordonnance prévoit en outre un durcissement

du contrôle de l'utilisation des contributions. A cet effet, les groupes devront établir un rapport de gestion annuel, qui sera remis par le président du groupe à la Délégation administrative.

Or comme cette modification ne touche que les règles propres au Parlement sans avoir d'incidence sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale, le Conseil fédéral renonce à rendre un avis sur ce projet. Il part du principe que la nécessité d'un bon fonctionnement de l'activité parlementaire et les impératifs financiers doivent être équitablement pris en compte. (Source : avis du Conseil fédéral)

Délibérations

28.05.2009 - La commission décide d'élaborer une initiative.
11.06.2009 - Adhésion.

Ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires
(Augmentation des contributions allouées aux groupes)

21.09.2009 CN Décision conforme au projet du Bureau du Conseil national.
23.11.2009 CE Divergences.
26.11.2009 CN Adhésion.
11.12.2009 CN L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.
11.12.2009 CE L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.

Au **Conseil national**, le groupe UDC a proposé de ne pas entrer en matière, invoquant des raisons budgétaires et s'opposant au principe même du projet qui, selon Caspar Baader (V, BL) constituerait un premier pas vers une contribution de l'Etat au financement des partis. La non-entrée en matière a toutefois été refusée par 110 voix contre 46. Par la suite, le conseil a décidé de fixer le montant de base à 144 500 francs et le montant par député à 20 000 francs, conformément au dépliant. Au **Conseil des Etats**, Felix Gutzwiller (RL, ZH) et Christoffel Brändli (V, GR) ont proposé de suivre la proposition initiale du Bureau du Conseil national (montant de base de 112 000 francs, montant par député de 20 800 francs). Le Bureau du Conseil des Etats a proposé de ne pas modifier le montant de base, mais d'augmenter le montant par député à 26 800 francs afin que ce dernier reste 5,4 fois moins élevé que le montant de base. Le conseil a suivi les propositions du bureau par 28 voix contre 13. Les coûts supplémentaires s'élèvent donc à 2,6 millions de francs.

Au **Conseil national**, une minorité du bureau souhaitait revenir à la proposition initiale. Cette minorité a été soutenue par le groupe radical-libéral et le groupe UDC. Ce dernier a refusé l'augmentation des montants pour des raisons de principe et a annoncé son intention de rejeter l'objet au vote final. La proposition a été rejetée par 98 voix contre 75.

Au vote final, l'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée par 122 voix contre 64 au Conseil national et par 29 voix contre 9 au Conseil des Etats.

09.532 Initiative parlementaire (Tiana Angelina Moser). Conseil national. Congé-maternité. Motif d'excuse

Rapport de la commission CN: 19.08.2010 (FF 200 5451)
Avis du Conseil fédéral: 17.09.2010 (FF 2010 5461)

Situation initiale

Conformément à l'art. 57, al. 3, du règlement du Conseil national (RCN; RS 171.13), les résultats des votes des députés au conseil sont publiés sous la forme d'une liste nominative. Conformément à l'al. 4, seuls figurent jusqu'ici sous la rubrique "excusé" les membres du conseil absents en raison d'un mandat confié par une délégation permanente au sens de l'art. 60 de la loi sur le Parlement (LParl; RS 171.10). Les membres du conseil absents pour tout autre motif figurent sous la rubrique "n'a pas voté". L'art. 57, al. 4, RCN devrait donc être modifié de sorte que les députés qui annoncent leur absence en temps voulu avant le début de la séance au secrétariat du conseil figurent eux aussi sous la rubrique "excusé". Une minorité souhaite que la liste des motifs d'excuse (mandat conféré par une délégation, maternité, maladie et accident) soit inscrite dans la disposition en question.

Lors de sa séance du 15 avril 2010, la Commission des institutions politiques du Conseil national a décidé à l'unanimité de donner suite à l'initiative. Elle a jugé que la question des absences devait être réexaminée dans son ensemble.

De l'avis du Conseil fédéral, c'est avant tout au Parlement qu'il incombe de décider comment il veut que la question des absences soit réglée. Comme cette modification ne concerne qu'une réglementation purement interne au Parlement et qu'elle est sans incidence sur le Conseil fédéral et sur l'administration fédérale, le Conseil fédéral renonce à donner son avis. (Source: prise de position du Conseil fédéral)

Délibérations

16.04.2010 - Décidé de donner suite à l'initiative.

Règlement du Conseil national (RCN) (Députés excusés sur les listes nominatives présentant le résultat des votes)

28.09.2010 CN Décision divergente du projet de la commission.

01.10.2010 CN Le règlement est adopté en votation finale.

Le **Conseil national** a approuvé la modification de son règlement. Il s'est toutefois rallié, par 92 voix contre 57, à l'avis d'une minorité de sa commission qui souhaitait, contrairement à la majorité qui restait plus générale, que la liste exhaustive des motifs d'excuse soit inscrite dans les nouvelles dispositions. Désormais, un député sera également excusé s'il a averti de son absence avant le début de la séance en invoquant des motifs liés à la maternité, la maladie ou à un accident.

Au vote final, le règlement a été adopté par 138 voix contre 52.

10.404 Initiative parlementaire (Commission de gestion). Précision du droit à l'information des commissions de surveillance

Rapport de la commission CE: 03.12.2010 (FF 2011 1727)

Avis du Conseil fédéral: 02.02.2011 (FF 2011 1749)

Situation initiale

Au cours des dernières années, la pratique du Conseil fédéral relative au droit à l'information des commissions de surveillance ancré dans la loi sur le Parlement (LParl) s'est révélée de plus en plus restrictive en ce qui concerne la mise à disposition de documents du gouvernement. Ceci a eu pour effet que le Conseil fédéral a refusé de remettre, ou n'a remis qu'après de longues négociations, certains documents dont les Commissions de gestion (CdG) avaient besoin dans le cadre de leurs enquêtes. Les CdG sont parvenues à la conclusion que la pratique adoptée par le Conseil fédéral ne leur permet plus de remplir la mission qui leur est impartie de manière adéquate. Par conséquent, elles ont décidé, lors de leur séance commune du 22 janvier 2010, de déposer une initiative parlementaire visant à clarifier la situation relative au droit à l'information des commissions de surveillance.

La Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) propose donc de modifier la LParl sur la base des considérations suivantes:

- Pour exercer leur fonction de haute surveillance, les CdG doivent obtenir un meilleur accès aux documents du Conseil fédéral. Il s'agit notamment de remplacer la notion vague de "documents sur lesquels le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre une décision" par une définition plus précise. Si, afin de préserver le principe de collégialité, il convient que les CdG n'aient pas accès aux procès-verbaux des séances du Conseil fédéral, conformément à la pratique en vigueur jusqu'à ce jour, elles doivent toutefois pouvoir accéder aux propositions formelles et aux co-rapports des différents départements.

La classification par échelons des droits à l'information reste inchangée. Par souci d'homogénéité, il y a lieu d'aligner la terminologie utilisée pour les domaines d'exclusion des droits à l'information des députés et des commissions en général à celle utilisée pour les commissions de surveillance, sans pour autant modifier l'étendue des droits dont ils disposent actuellement.

- L'obligation d'informer les commissions de surveillance et leurs délégations ainsi que les commissions d'enquête parlementaires (CEP) ne doit pas seulement concerner les personnes actuellement au service de la Confédération, mais doit également être étendue, pour ce qui concerne la période de leur activité au sein de la Confédération, aux personnes qui ne sont plus au service de celle-ci. Les commissions de surveillance, les délégations et les CEP doivent en outre avoir la possibilité de citer à comparaître les personnes tenues de fournir des renseignements ou les personnes tenues de témoigner et, en cas de besoin, de les faire amener.

- A ce jour déjà, l'activité de la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) ne se limite pas au contrôle des activités des organes chargés de la protection de l'Etat et du renseignement au sens étroit du terme, mais s'étend régulièrement à d'autres domaines qui relèvent de la sécurité intérieure et extérieure et, dans des cas particuliers, des événements ne relevant pas du domaine de la sécurité tel que l'on l'entend traditionnellement, mais qui sont susceptibles de porter un grave préjudice aux intérêts du pays (par ex. affaire Tinner, non-prolifération). La DélCdG est ainsi responsable, avec la Délégation des finances (DélFin), de la haute surveillance de tous les domaines secrets relevant de l'Etat. Il s'agit donc de combler cette lacune dans le système de la haute surveillance parlementaire. Ceci présuppose que la DélCdG soit mise formellement sur un pied d'égalité avec la DélFin en ce qui concerne l'accès aux informations et surtout les flux d'informations. Il y a donc lieu d'adapter la notion de domaine secret, pour lequel le droit de consultation est restreint, dans les articles relatifs aux droits à l'information des députés et des commissions.

- Etant donné que des mesures efficaces au maintien du secret constituent le pendant au droit étendu à l'information, les commissions de surveillance sont dès à présent tenues de prendre des mesures appropriées pour garantir le maintien du secret. Il convient donc d'accorder de l'importance à cette obligation, en prévoyant que les commissions de surveillance émettent des directives relatives au maintien du secret dans leur domaine de compétence.

- La loi doit prévoir en outre des règles sur la récusation des membres des CdG et de la DélCdG.

Les Commissions des finances (CdF) étant également concernées par ces modifications, la CdG-E a demandé à la Commission des finances du Conseil des Etats (CdF-E) de se prononcer sur les propositions ci-dessus. (Source : Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats)

Délibérations

- 26.02.2010 - La commission décide d'élaborer une initiative.
30.03.2010 - Adhésion.

Loi sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl) (Précision du droit à l'information des commissions de surveillance)

- 15.03.2011 CE Décision modifiant le projet de la commission.
15.06.2011 CN Divergences.
16.06.2011 CE Adhésion.
17.06.2011 CE La loi est adoptée au vote final.
17.06.2011 CN La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** est entré en matière sans opposition sur le projet.

Le Conseil fédéral proposait de renoncer à l'instauration de mesures de contrainte devant permettre aux commissions de surveillance de faire amener des personnes assujetties à l'obligation de renseigner ou de témoigner. D'après la chancelière de la Confédération Corina Casanova, prendre des mesures de contrainte dans le cadre de la haute surveillance serait contraire au but et à l'esprit du système ; en outre, la question se pose de savoir si des mesures de ce type seraient compatibles avec la Constitution fédérale. Malgré cela, la Chambre haute a suivi la proposition de sa commission et voté en faveur de l'introduction de mesures de contrainte.

Le Conseil fédéral a en outre demandé que lui soit accordé le droit d'assister à l'audition des personnes appelées à fournir des renseignements et de leur poser des questions complémentaires. La chancelière de la Confédération a motivé cette demande en déclarant que si le droit à l'information des commissions de surveillance était étendu, les droits du Conseil fédéral en matière de procédure devaient l'être également. Le rapporteur de la commission Claude Janiak (S, BL) a contesté cet argument ; il estime en effet que le projet ne prévoit pas d'étendre, mais uniquement de préciser le droit à l'information des

commissions de surveillance. Suivant la proposition de sa commission, le Conseil des Etats s'est opposé à l'extension des droits du Conseil fédéral en matière de procédure.

Le Conseil fédéral a par ailleurs proposé que l'accès aux co-rapports continue d'être limité aux délégations de surveillance. En outre, il a souhaité que les commissions de surveillance aient le droit uniquement de consulter les procès-verbaux des séances et les documents classés secrets, et non de demander qu'ils leur soient remis. Sur ces deux points, le Conseil des Etats s'est une nouvelle fois écarté des propositions du Conseil fédéral, préférant suivre l'avis de sa commission.

Au **Conseil national**, le projet a également passé sans encombre le cap de l'entrée en matière. A l'instar du Conseil des Etats, la Chambre basse a rejeté les propositions du Conseil fédéral. Elle a cependant adopté une proposition de sa commission prévoyant l'application des règles sur la récusation à tous les membres de commissions ou de délégations qui exercent la haute surveillance. Enfin, elle a apporté deux légères modifications rédactionnelles à la version française du texte de loi.

Le **Conseil des Etats** a éliminé toutes les divergences restantes, en se ralliant aux décisions du Conseil national.

Au vote final, le projet a été adopté à l'unanimité, tant par le Conseil des Etats (42 voix) que par le Conseil national (187 voix).

10.458 Initiative parlementaire (Bureau-CN). Traitement des interventions combattues

Rapport de la commission CN: 27.08.2010 (FF 2010 7367)

Avis du Conseil fédéral: 17.11.2010 (FF 2010 7375)

Situation initiale

L'auteur d'une motion ou d'un postulat est tenu de déclarer s'il approuve ou non la proposition formulée par le Conseil fédéral dans son avis. Dans l'affirmative, l'intervention concernée est inscrite sur une liste distribuée aux membres du Conseil national dans le courant de la troisième semaine de session, liste comportant les objets traités en complément de l'ordre du jour de la dernière journée de la session. Les membres du conseil ont alors jusqu'à l'avant-dernière journée de la session pour déposer une proposition divergente. A la différence des interventions incontestées, ces interventions "combattues" ne peuvent toutefois faire l'objet d'une procédure simplifiée (acceptation sans discussion), car elles nécessitent une délibération. Leur traitement doit de ce fait être reporté faute de temps, mais aussi pour cause d'absence du représentant du Conseil fédéral concerné.

Souhaitant accélérer le traitement des motions et postulats combattus, le conseiller national Norbert Hochreutener a déposé deux motions, l'une le 23 mars 2007 (07.3211) et l'autre le 19 décembre 2008 (08.4037), toutes deux visant à empêcher les tactiques d'obstruction. La préférence a été donnée à la solution proposant de "classer en catégorie V (procédure écrite) les interventions combattues", qui devraient désormais être traitées le dernier jour de la session suivante, en procédure écrite (développement écrit déposé par le député qui combat l'intervention), sans aucun droit à la parole. Le conseil se bornerait donc à procéder au vote. Plus précisément, le droit à la parole, que l'art. 46, al. 3 et 4, du Règlement du Conseil national (RCN; RS 171.13) accorde aux représentants du Conseil fédéral et aux auteurs d'une initiative parlementaire, d'une motion ou d'un postulat serait exclu aux termes d'un nouvel art. 28a, al. 2, prévoyant que les interventions parlementaires combattues feront uniquement l'objet d'un vote lors de la session ordinaire suivante, sans débat.

Le 7 mai 2010, le Bureau du Conseil national a décidé, en vertu de la motion Hochreutener (08.4037 Motions et postulats. Sus à l'obstructionnisme), d'élaborer une initiative parlementaire. Le 27 août 2010, il a adopté le projet de modification ci-joint du RCN avant de le soumettre au conseil et, simultanément, au Conseil fédéral pour avis.

Le Conseil fédéral estime que le traitement des interventions parlementaires combattues relève en premier lieu de la compétence de l'Assemblée fédérale et qu'il doit donc, en pareil cas, faire preuve de retenue dans son avis. Cela dit, il est favorable à toute simplification des procédures régissant le traitement des interventions parlementaires. (Source : avis du Conseil fédéral)

Délibérations

07.05.2010 - La commission décide d'élaborer une initiative.

Règlement du Conseil national

14.12.2010 CN Décision conforme au projet du Bureau.

17.12.2010 CN Le règlement du Conseil national est adopté en votation finale.

Au vote sur l'ensemble le Conseil national a adopté le projet de son bureau par 147 voix contre une.

Au vote final le projet a été plébiscité par 179 voix contre 9.

10.506 Initiative parlementaire (Bureau-CN). Indemnités versées aux députés domiciliés à l'étranger

Rapport de la commission CN: 12.11.2010 (FF 2010 8009)

Avis du Conseil fédéral: 03.12.2010 (FF 2010 8015)

Situation initiale

Le versement des indemnités aux députés est régi par la loi fédérale du 18 mars 1988 sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP) et par l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 18 mars 1988 relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (OMAP). Lorsqu'il a édicté les dispositions d'exécution de la LMAP, le législateur est parti du principe que tous les parlementaires étaient domiciliés en Suisse; ces dispositions ne prévoient par conséquent pas expressément d'indemnité spécifique pour les parlementaires domiciliés à l'étranger.

Sur la base d'une proposition de la Délégation administrative, le Bureau du Conseil national a adopté, lors de sa séance du 16 septembre 2010, une initiative de commission, qui vise à élaborer, avant le renouvellement intégral du Parlement à l'automne 2011, une base légale prévoyant le versement d'indemnités destinées à couvrir les frais supplémentaires auxquels doivent faire face les parlementaires domiciliés à l'étranger. Il s'agit ainsi de s'assurer que les personnes potentiellement intéressées par un mandat parlementaire disposent d'indications officielles concernant les indemnités avant les élections.

Les trois types d'indemnités prévus dans le projet (frais de déplacement, défraiement longue distance et défraiement pour repas et nuitées) sont à considérer comme un tout; ainsi, malgré les circonstances propres à chaque situation, un certain équilibre s'établit entre les indemnités perçues par les députés. Il convient de tenir compte des différentes situations géographiques, et plus précisément de la distance séparant le lieu de domicile de Berne, pour déterminer le montant des indemnités. Dans son projet, le bureau prévoit une répartition des lieux de domicile en trois zones géographiques plus ou moins homogènes (zone frontalière, zone "Reste de l'Europe", zone "Reste du monde"). Les nouvelles dispositions s'appliquent uniquement aux députés domiciliés à l'étranger au moment de leur élection.

Le projet prévoit de modifier l'ordonnance sur les moyens alloués aux parlementaires de manière à conférer à la Délégation administrative la compétence d'édicter une directive contenant des dispositions spéciales pour l'indemnisation de députés domiciliés à l'étranger. (Source : [Rapport de la Commission des institutions politiques CN](#))

Délibérations

27.08.2010 - La commission décide d'élaborer une initiative.

27.09.2010 - Adhésion.

Ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (OMAP)
(Députés domiciliés à l'étranger)

14.12.2010 CN Décision conforme au projet du Bureau.

28.02.2011 CE Adhésion.

18.03.2011 CN L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.

18.03.2011 CE L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.

Les deux Conseils ont accepté le projet sans discussion.

Au vote final, l'ordonnance a été adoptée par 130 voix contre 31 au Conseil national et par 43 voix et 1 abstention au Conseil des Etats.

Contrôle parlementaire

08.007 Programme de législature 2007-2011

Rapport du 23 janvier 2008 sur le Programme de la législature 2007-2011 (FF 2008 639)

Situation initiale

Dans son message, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale le programme de la législature 2007 à 2011, accompagné d'un projet d'arrêté fédéral simple.

Le message est subdivisé en une partie principale et de nombreuses annexes. Il commence par un bilan du programme de la législature 2003 à 2007. Il enchaîne par une analyse de la situation, où sont présentés les défis qu'il conviendra de relever au cours de la législature 2007 à 2011. Il expose ensuite, dans son chapitre principal (chap. 4), l'agenda politique du Conseil fédéral pour la législature 2007 à 2011 constitué de cinq lignes directrices de la politique, elles-mêmes subdivisées en seize objectifs. Pour chacun de ces objectifs, il indique les actes de l'Assemblée fédérale prévus et les mesures nécessaires, mesures qui sont brièvement exposées et assorties d'indicateurs servant à évaluer le degré de réalisation des objectifs. Ensuite, dans le chapitre consacré au plan financier, il fixe les besoins financiers pour la législature. Le plan financier et le programme de la législature sont coordonnés par objets et par échéances.

L'annexe 1 donne un aperçu - classé par objectifs - de tous les projets d'actes que le Conseil fédéral prévoit de soumettre à l'Assemblée fédérale durant la législature (programme législatif). L'annexe 2 contient les chiffres détaillés du plan financier de la législature sous la forme d'un tableau assorti de commentaires. L'annexe 3 dresse une liste des indicateurs dont chaque objectif est assorti en vue de l'évaluation du degré de réalisation de l'objectif.

L'arrêté fédéral définit les cinq lignes directrices de la politique et les seize objectifs de la législature et indique les actes de l'Assemblée fédérale prévus ainsi que les autres mesures qui sont nécessaires pour atteindre chacun de ces objectifs. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral sur le programme de la législature 2007 à 2011

28.04.2008 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

11.06.2008 CN Divergences.

16.09.2008 CE Décision modifiant la proposition de la Conférence de conciliation.

18.09.2008 CN Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, Eugen David (CEg, SG), rapporteur de la commission spéciale " Programme de législature ", a expliqué que, en vertu de la nouvelle procédure, l'entrée en matière était obligatoire et qu'il n'y aurait plus de vote sur l'ensemble. Philipp Stähelin (CEg, TG), rapporteur de la Commission des finances, a confirmé que la coordination entre la planification des tâches et le plan financier a été réalisée de manière appropriée.

Dans l'ensemble, la commission spéciale " Programme de législature " a soutenu les objectifs de la législature, constitués de cinq lignes directrices (renforcer la place économique suisse ; garantir la sécurité ; renforcer la cohésion sociale ; utiliser les ressources dans le respect du développement durable ; consolider la position de la Suisse dans un monde globalisé). Au cours de la discussion par article, le Conseil des Etats a toutefois apporté des changements dans certains domaines. Il a ainsi mis l'accent sur l'encouragement à la recherche et à l'innovation (art. 3, ch. 12 et 13), tout en rejetant le contrôle par l'Etat de la stabilité du système financier (art. 2, ch. 11ter) et la création des conditions permettant de tester le péage routier dans les zones urbaines (art. 5, ch. 28). Ce dernier point a été rejeté de justesse, avec la voix prépondérante du président.

En outre, en ce qui concerne la sécurité, le Conseil des Etats n'a pas souhaité modifier la répartition des compétences entre les cantons et les communes. Dans le domaine social, il a proposé d'instaurer un système d'aide aux familles et non seulement de mettre en oeuvre de la 5e révision de l'AI, mais aussi d'entamer sa 6e révision (art. 9, ch. 46 et 46bis). Le Conseil des Etats a également proposé d'élaborer des mesures pour faire face aux conséquences de l'évolution démographique et de concrétiser une

stratégie nationale d'intégration. Enfin, il a apporté des précisions à la politique énergétique du Conseil fédéral (art. 12, ch. 53 et suiv.).

Au début de la séance du **Conseil national**, les rapporteurs de la commission spéciale " Programme de législature " ont indiqué qu'une majorité de la commission était d'accord, dans les grandes lignes, avec les directives du Conseil fédéral, mais qu'elle proposait certaines modifications, et qu'au total, le conseil aurait à traiter 25 propositions de la majorité et 59 propositions de minorité. Ils ont également souligné que le programme de législature ne devait pas servir de prétexte aux partis pour " dicter " leurs programmes, faisant référence aux propositions des minorités I Caspar Baader (V, BL) et II Roger Nordmann (S, VD) de renvoyer l'objet au Conseil fédéral. Le président de l'UDC, Toni Brunner (V, SG), a rappelé les trois principales promesses électorales de son parti (pas d'adhésion à l'UE ; plus de sécurité ; moins d'impôts), dont il souhaitait que le programme de législature tienne davantage compte, alors que le groupe socialiste a tenté de mettre l'accent sur la justice sociale.

Après un débat particulièrement houleux entre les groupes, le conseil a entamé une discussion par article de plusieurs heures. A l'art. 1, ch. 1 concernant la place économique suisse, le Conseil national a rajouté l'idée de créer les conditions permettant d'augmenter le nombre et la qualité des emplois. En déposant une foule de propositions de minorité, la gauche comme la droite ont tenté de marquer le programme de la législature de leur empreinte, la plupart du temps sans succès. En ce qui concerne la protection de l'agriculture, les chefs de file du groupe des Verts et les membres du groupe UDC se sont entendus sur l'art. 2, ch. 3 et 6 et ont pu faire accepter leurs propositions de minorité. De même, ont été adoptées les propositions de minorité Fulvio Pelli (RL, TI) - qui vise à simplifier au maximum le système d'imposition des citoyens (art. 4, ch. 19) - et Peter Malama (RL, BS) pour une réduction de la charge fiscale des familles (art. 4, ch. 20). Enfin, comme le Conseil des Etats, la Chambre basse s'est prononcée contre une tentative d'introduire le péage routier.

A également été adoptée la proposition de minorité Adèle Thorens Goumaz (G, VD), qui vise à élaborer une stratégie de prévention de la violence, en particulier la violence juvénile (art. 6, ch. 36quater). Pour ce qui est de la " cohésion sociale ", le Conseil national a suivi le Conseil des Etats sur les questions concernant les révisions de l'AI, mais a refusé d'inscrire des programmes nationaux de prévention (art. 10, ch. 50), tout en ajoutant, à l'art. 11, un ch. 51bis (incitations à la réadaptation des chômeurs). Enfin, le conseil s'est prononcé pour l'encouragement de la biodiversité, alors que les précisions du Conseil des Etats sur la politique énergétique (art. 12) ont été rejetées.

Le rapporteur de la commission du **Conseil des Etats**, Eugen David (CEg, SG), a rappelé que, selon la nouvelle procédure, le programme de législature ne faisait plus l'objet que d'une seule lecture par chambre, à l'issue de laquelle il partait immédiatement en conférence de conciliation. Il a notamment précisé que si une proposition de rejet était adoptée, le chiffre concerné était biffé sans pour autant remettre en cause l'ensemble du projet. A une exception près, la Chambre haute s'est ralliée à toutes les propositions de la conférence de conciliation. Trois propositions émanant de minorités de gauche, qui demandaient le rejet des compléments apportés par le Conseil national, n'ont pas passé la rampe ; par conséquent, le Conseil des Etats a décidé d'inscrire au programme de la législature les objectifs supplémentaires suivants : alléger la charge administrative et fiscale des entreprises (art. 2, ch. 7), simplifier au maximum le système d'imposition des citoyens (art. 4, ch. 19ter) et réduire la charge fiscale de toutes les personnes physiques, en particulier des couples mariés et des familles avec enfants (art. 4, ch. 20). En revanche, le Conseil des Etats a décidé, par 22 voix contre 18, de suivre une proposition de Theo Maissen (CEg, GR) visant à rejeter une proposition de la conférence de conciliation qui prévoyait d'abaisser de manière anticipée la limite du monopole des lettres à 50 grammes ; dès lors, l'ensemble de l'article relatif à l'ouverture du marché postal (art. 5, ch. 32bis) a été biffé du programme de la législature.

Au **Conseil national**, ce sont principalement les représentants du groupe UDC qui ont exprimé leur mécontentement au sujet du projet et qui ont critiqué la nouvelle procédure applicable au programme de législature. Ainsi, Ueli Maurer (V, ZH) a déclaré que le groupe UDC rejeterait le programme de législature si celui-ci ne visait pas les thèmes adéquats et ne fixait pas les bonnes priorités. Le rapporteur de la commission, Dominique de Buman (CEg, FR), a lui aussi considéré que la procédure n'était pas satisfaisante ; selon lui, le Parlement devrait, à l'avenir, se contenter de prendre acte du programme de législature, comme il le fait avec d'autres rapports émanant du Conseil fédéral. Le Conseil national a ensuite adopté toutes les propositions de la conférence de conciliation qui restaient après les délibérations au Conseil des Etats. A l'instar de la Chambre haute, il a rejeté trois propositions de rejet émanant de minorités de gauche.

Immunité des parlementaires et des magistrats

07.085 Immunité de M. Waber. Demande de levée

Situation initiale

Une initiative populaire fédérale " contre la construction de minarets " est actuellement au stade de la récolte des signatures. Le conseiller national Christian Waber (-, BE), membre du comité d'initiative, a donné au magazine FACTS une interview publiée sous le titre : " 'Wir schlafen noch' - 'Europa befindet sich im Krieg mit dem Islam' - EDU-Nationalrat Christian Waber provoziert weiter. ". Il y dépeint les risques que représente, selon lui, l'islam. Considérant que les propos tenus par Christian Waber étaient constitutifs de discrimination raciale (art. 261bis CP), un particulier l'a dénoncé aux autorités pénales. Le Ministère public zurichois a demandé le 3 juillet 2007 aux Chambres fédérales de lever l'immunité parlementaire de Christian Waber. (Source: Rapports des Commissions des affaires juridiques du Conseil national)

Délibérations

19.12.2007 CN Entrer en matière; l'immunité n'est pas levée.
10.03.2008 CE Entrer en matière; l'immunité n'est pas levée.

La Commission des affaires juridiques du **Conseil national** a conclu que les faits reprochés à Christian Waber (-, BE) étaient couverts par l'immunité relative : elle a en effet estimé que ses déclarations critiques à l'égard de l'islam avaient été tenues dans le cadre de ses fonctions parlementaires. La Chambre basse a suivi la proposition de sa commission et a refusé de lever l'immunité parlementaire de Christian Waber. Le **Conseil des Etats** s'est rallié à cette décision.

08.052 Immunité du Conseiller national Brunner. Demande de levée

Situation initiale

Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) du 22.08.2008

La Commission de gestion du Conseil national a déposé plainte pénale en automne 2007 à la suite de fuites survenues au cours des travaux de la sous-commission qui examinait le fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération. Le procureur fédéral extraordinaire nommé par le Conseil fédéral pour élucider ces faits a demandé le 6 mai 2008 aux Chambres fédérales d'examiner si l'immunité parlementaire de M. Brunner (V, SG) devait être levée (cf. art. 17 LParl). Selon le procureur, il serait possible que M. Brunner, membre de la sous-commission, ait soumis, voire remis, au Secrétaire général du DFJP un projet de rapport confidentiel plusieurs jours avant que ce document ne soit officiellement transmis au DFJP pour prise de position. Ces faits pourraient être constitutifs d'une violation du secret de fonction (cf. art. 320 CP en lien avec l'art. 47 LParl).

La Commission des affaires juridiques du Conseil national a examiné la requête du procureur fédéral extraordinaire et entendu M. Brunner le 19 juin 2008. En résumé, M. Brunner s'est exprimé comme suit : D'abord, la plainte pénale a été déposée contre certains journalistes ayant rendu publics des éléments de l'enquête de la sous-commission (publication de débats officiels secrets, art. 293 CP) ainsi que contre inconnu (violation du secret de fonction, art. 320 CP). Ensuite, M. Brunner n'a été entendu par le procureur fédéral extraordinaire que comme personne appelée à fournir des renseignements (et pas comme prévenu ou inculpé) et aucune procédure pénale n'a été formellement ouverte contre lui. Enfin, la lettre du procureur fédéral extraordinaire est rédigée dans des termes vagues et ne contient pas de conclusion tendant à ce que la levée de l'immunité soit prononcée. M. Brunner en conclut que les conditions formelles de levée de son immunité ne sont pas remplies ; cela étant, il a refusé de se prononcer sur le fond de l'affaire.

La commission propose, par 15 voix contre 8 et 2 abstentions, d'entrer en matière sur la demande de lever l'immunité parlementaire et, par 14 voix contre 7 et 1 abstention, de lever l'immunité. Une minorité

(Heer, Geissbühler, Müri, Reimann Lukas, Stamm, Schwander) propose de ne pas entrer en matière. (Source: rapport de la commission des affaires juridiques du Conseil national)

Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-CE) du 24.11.2008

La commission a examiné la demande à la lumière des règles légales applicables et des directives existantes. Elle a procédé à la pesée de l'ensemble des intérêts en présence. De l'avis de l'ensemble de la commission, le comportement reproché à M. Brunner - s'il était avéré - devrait être considéré comme une violation inexcusable des règles de fonctionnement du Parlement. La majorité de la commission (7 voix) estime cependant qu'une éventuelle violation du secret de fonction dans ce contexte doit être réglée en première ligne de manière interne au Parlement. Elle rappelle que, si un député enfreint gravement les prescriptions en matière d'ordre ou de procédure, ou s'il viole le secret de fonction, le bureau du conseil concerné, en l'espèce celui du Conseil national, peut prononcer les sanctions disciplinaires que sont le blâme et l'exclusion des commissions dont le député est membre (art. 13 LParl). La majorité de la commission considère que la violation du secret de fonction en discussion devrait être punie par la voie disciplinaire et que, pour cette raison, l'ouverture d'une procédure pénale ne serait pas appropriée. Elle propose donc de ne pas lever l'immunité. Elle a cependant décidé de proposer au Bureau du Conseil national d'ouvrir une procédure disciplinaire contre M. Brunner. La minorité de la commission (4 voix) propose au contraire de lever l'immunité. Elle insiste sur l'importance fondamentale du maintien du secret pour le fonctionnement des commissions de gestion chargées de surveiller l'activité du Conseil fédéral et de l'administration et d'enquêter sur les éventuels dysfonctionnements. Comme la commission du Conseil national, elle est d'avis que la justice doit pouvoir faire la lumière sur les reproches formulés à l'encontre de M. Brunner.

La commission propose sans opposition d'entrer en matière sur la demande de lever l'immunité. Par 7 voix contre 4, la commission propose de ne pas lever l'immunité. La minorité (Janiak, Diener, Recordon, Savary) propose la levée de l'immunité. (Source: rapport de la commission des affaires juridiques du Conseil des Etats)

Délibérations

01.10.2008	CN	Entrer en matière; l'immunité est levée.
10.12.2008	CE	Entrer en matière; l'immunité n'est pas levée.
17.03.2009	CN	Maintenir (= l'immunité est levée).
10.06.2009	CE	Maintenir (=l'immunité n'est pas levée).

Au **Conseil national**, la demande a fait l'objet d'un débat houleux entre des représentants du groupe UDC et des membres des autres groupes. Au nom de la minorité, Alfred Heer (V, ZH) a soutenu qu'il n'y avait pas lieu d'entrer en matière sur la demande, arguant que les conditions requises conformément à la loi sur le Parlement n'étaient pas remplies. Selon lui, les explications du Ministère public sont vagues et ce dernier ne dispose pas d'indices probants d'une violation du secret de fonction. Il a accusé la majorité de la commission de vouloir se servir de la levée de l'immunité pour régler ses comptes avec le président de l'UDC suisse. Réfutant ces accusations, les rapporteurs de la commission ont rappelé que la Commission des affaires juridiques avait pris une décision non pas politique, mais purement juridique. Celle-ci a estimé qu'il y avait des raisons concrètes de soupçonner une violation du secret de fonction, et qu'il incombait à la justice de faire la lumière sur cette affaire. En outre, elle a considéré qu'il était important de garantir la confidentialité des séances de commission.

Le conseil a décidé d'entrer en matière sur la demande, par 122 voix contre 62, et de lever l'immunité, par 114 voix contre 73. A la suite de cette décision, le chef du groupe UDC Caspar Baader (V, BL) a estimé que le conseil, pour des raisons purement politiques, avait prononcé une condamnation anticipée ; il a considéré cette décision comme scandaleuse.

Au **Conseil des Etats**, Hansruedi Stadler (CEg, UR), rapporteur de la commission, a expliqué que cette dernière était unanime à penser que le comportement reproché à Toni Brunner - s'il était avéré - devrait être considéré comme une violation inexcusable des règles de fonctionnement du Parlement. Toutefois, la majorité de la commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'en faire une affaire criminelle et qu'une violation éventuelle devait être examinée dans le cadre du droit disciplinaire du Parlement. Sans opposition, le conseil a décidé d'entrer en matière, puis il a suivi la proposition de la majorité de ne pas lever l'immunité, par 24 voix contre 15.

Le **Conseil national** a été à nouveau le théâtre d'échanges d'autant plus vifs qu'il avait à examiner deux autres demandes controversées de levée de l'immunité parlementaire (voir les objets 08.067 et 09.010). Se ralliant à la proposition de sa commission, la Chambre basse a décidé par 96 voix contre 75 de confirmer sa décision initiale.

Le **Conseil des Etats** a maintenu sa première décision sans opposition, liquidant ainsi l'objet.

08.067 Immunité du Conseiller national Mörgeli. Demande de levée

Situation initiale

Sur dénonciation d'un particulier, le Ministère public de la Confédération a ouvert une enquête pénale contre le conseiller national Christoph Mörgeli (V, SG) pour violation du secret de fonction (art. 320 CP et 47 LParl) ; fin juin 2008, il a demandé au Parlement de lever l'immunité de Christoph Mörgeli et d'autoriser la poursuite pénale. L'enquête concerne la révélation à la presse d'un extrait du procès-verbal de la séance de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national du 1er février 2008.

La Commission des affaires juridiques du Conseil national propose sans opposition d'entrer en matière sur la demande de lever l'immunité parlementaire et, par 15 voix contre 8, de ne pas lever l'immunité. La commission propose d'entrer en matière sur la demande du Ministère public de la Confédération : les faits figurant au dossier sont en lien avec les fonctions et les activités parlementaires de M. Mörgeli. Par 15 voix contre 8, la commission propose de ne pas lever l'immunité parlementaire de M. Mörgeli. Certains membres de la commission insistent sur la pratique de l'Assemblée fédérale qui est en principe de ne pas lever l'immunité parlementaire de ses membres. D'autres considèrent que le présent cas est moins grave que celui traité fin juin (Brunner), puisqu'il ne s'agit pas de documents de travail d'une commission et que l'indiscrétion reprochée au député ne concerne par ailleurs pas une commission de surveillance. D'autres encore rappellent les circonstances particulières de ce cas, notamment les propos tenus lors de la séance de commission du 1er février et le fait que plusieurs personnes se sont également exprimées publiquement sur cet incident. Une minorité de la commission propose au contraire de lever l'immunité parlementaire de M. Mörgeli. Elle insiste sur l'importance pour le Parlement de faire respecter les règles de fonctionnement qu'il s'est données, à commencer par la confidentialité des délibérations des commissions : il n'appartient pas à chaque parlementaire de décider individuellement ce qui mérite d'être tenu secret et ce qui peut être rendu public. Certains rappellent aussi que M. Mörgeli a agi en pleine connaissance de l'existence de la règle de confidentialité.

Une minorité (Aeschbacher, Amherd, Chevrier, Fluri, Huber, Markwalder Bär, Schmid-Federer) propose de lever l'immunité.

La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats propose sans opposition d'entrer en matière sur la demande de lever l'immunité parlementaire et de ne pas lever l'immunité. (Sources :Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats)

Délibérations

17.03.2009 CN Entrer en matière; l'immunité n'est pas levée.

10.06.2009 CE Entrer en matière; l'immunité n'est pas levée.

Par 152 voix contre 20, le **Conseil national** a suivi la proposition de la majorité de la commission. Quant au **Conseil des Etats**, il s'est rallié, sans opposition, à la proposition de la majorité. L'immunité n'a donc pas été levée.

09.010 Immunité de la Conseillère nationale Meier-Schatz et de l'ancien Conseiller national Glasson. Demande de levée

Situation initiale

Le 4 septembre 2008, M. Christoph Blocher, ancien chef du DFJP, et M. Christoph Mörgeli (V, ZH), conseiller national, ont adressé au procureur général de la Confédération une dénonciation pénale concernant la conseillère nationale Lucrezia Meier-Schatz (CEg, SG), l'ancien conseiller national Jean-

Paul Glasson (RL, FR) et trois membres du Ministère public de la Confédération. Le 26 septembre 2008, le Conseil fédéral a nommé procureur fédéral extraordinaire M. Thomas Hug, premier procureur du canton de Bâle-Ville, et l'a chargé d'instruire les griefs de violation du secret de fonction (art. 320 CP), de tentative de contrainte (art. 22 et 181 CP) et de groupement illicite destiné à porter atteinte à l'ordre constitutionnel (art. 275 et 275ter CP) contenus dans la dénonciation.

Le 21 novembre 2008, le procureur fédéral extraordinaire a demandé à l'Assemblée fédérale la levée de l'immunité parlementaire de Mme Meier-Schatz et de M. Glasson. Cette demande concerne les déclarations que les deux parlementaires ont faites lors de la conférence de presse de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) du 5 septembre 2007 à propos des documents saisis sur la personne de M. Oskar Holenweger : les deux parlementaires auraient insinué que diverses personnes, dont MM. Blocher et Mörgeli, auraient été impliquées dans un complot tendant à la destitution de M. Roschacher, procureur général de la Confédération.

La Commission des affaires juridiques du Conseil national considère par 13 voix contre 12 que, pour les faits qui sont reprochés aux deux parlementaires, ceux-ci ne bénéficient pas de l'immunité absolue (art. 16 LParl). Ces faits étant clairement en lien avec les fonctions et activités parlementaires des deux députés (cf. art. 17 LParl), la commission propose d'entrer en matière sur la demande de lever l'immunité ; par 17 voix contre 8, elle propose cependant de ne pas lever l'immunité. L'argumentation de la majorité de la commission est en substance la suivante:

La conférence de presse du 5 septembre 2007 était une conférence de presse officielle de la CdG-N. La CdG-N avait décidé d'informer le public à la fois des conclusions du rapport relatif à l'examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération et des nouveaux éléments portés à sa connaissance, à savoir les documents saisis sur la personne de M. Oskar Holenweger.

Comme l'avait décidé la commission, les informations données étaient détaillées. De manière générale, elles ont cependant été formulées de façon prudente; en particulier, les deux parlementaires ont plusieurs fois rappelé qu'il fallait éviter les spéculations et les conclusions hâtives et qu'il appartiendrait à la sous-commission d'examiner la signification exacte des documents découverts.

En conclusion, la majorité de la commission rappelle à la fois l'importance et la difficulté de l'activité de surveillance exercée par le Parlement, notamment sur l'exécutif. Elle regrette que les litiges qui peuvent opposer les membres des autorités dans le cadre de l'exercice de cette surveillance se terminent par le dépôt d'actions en justice et de dénonciations pénales.

Une minorité estime qu'il s'agit d'un cas d'immunité absolue (Sommaruga Carlo, Amherd, Chevrier, von Graffenried, Hochreutener, Kiener-Nellen, Leutenegger Oberholzer, Markwalder Bär, Thanei, Vischer). La minorité de la commission est d'avis que l'immunité absolue doit aussi couvrir les déclarations faites lors des conférences de presse organisées par les organes du Parlement. Elle insiste sur l'importance de l'information de la presse et du public, qui fait partie des obligations des commissions. Pour s'acquitter de cette obligation, les commissions publient des communiqués ou organisent des conférences.

Une autre minorité propose la levée de l'immunité (Heer, Freysinger, Geissbühler, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander, Stamm). Elle doute que la CdG-N ait vraiment donné mandat aux deux parlementaires d'informer la presse de la manière dont ils l'ont fait.

La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats se rallie à l'argumentation développée par la majorité de la commission du Conseil national dans son rapport du 12 février 2009 et propose par 6 voix contre 4 d'entrer en matière sur la demande de lever l'immunité parlementaire, au motif qu'il s'agit d'un cas d'immunité relative ; sans opposition mais avec une abstention, elle propose cependant de ne pas lever l'immunité. Une minorité propose de ne pas entrer en matière, estimant qu'il s'agit d'un cas d'immunité absolue (Marty, Berset, Diener, Recordon). La Commission insiste sur la pratique restrictive de l'Assemblée fédérale : les parlementaires doivent jouir d'une protection étendue contre les poursuites judiciaires. (Sources :Rapports des Commissions des affaires juridiques)

Délibérations

20.03.2009	CN	Ne pas entrer en matière; immunité absolue.
10.06.2009	CE	Ne pas entrer en matière; immunité absolue.

Au **Conseil national**, le débat a été animé entre les représentants du groupe UDC et les membres des autres groupes, comme cela avait déjà été le cas lors de l'examen de l'objet 08.052, visant à lever l'immunité du conseiller national Toni Brunner (V, SG). Par 99 voix contre 88, le conseil a suivi la

proposition de la minorité I. Caspar Baader (V, BL), président du groupe UDC, a souligné que cette décision n'était pas motivée par le droit et la justice, mais qu'elle relevait plus d'un règlement de comptes indigne entre les partis politiques. Sur ces mots, les membres du groupe UDC ont quitté la salle.

Par 13 voix contre 11, le **Conseil des Etats** a adopté la proposition de la minorité et a ainsi décidé de ne pas lever l'immunité.

09.034 Immunité de la conseillère fédérale Calmy-Rey

Situation initiale

Le 2 février 2009, un conseiller national et cinq autres personnes ont déposé une dénonciation pénale contre la cheffe du DFAE. Ils lui reprochent la manière dont elle a informé le public en vue de la votation populaire du 8 février 2009 sur la reconduction de l'Accord sur la libre circulation des personnes et son extension à la Bulgarie et à la Roumanie. Ils font état d'une phrase tirée d'une interview de Mme Calmy-Rey, publiée dans le "Thurgauer Tagblatt Unterrheintal" du 9 janvier 2009 ("Für uns ist die EU der wichtigste Wirtschaftspartner, was sich umgekehrt nicht sagen lässt. Wir hätten viel mehr zu verlieren, und die Unsicherheit bei einem Nein wäre für unsere Wirtschaft Gift.") ainsi que d'une réponse qu'elle a donnée le 19 janvier 2009 dans le "Blick-Chat" publié sur Internet ("Wenn das Volk nein sagt, dann würde die Schweiz die Personenfreizügigkeit kündigen - und nicht die EU. Mehr noch - sechs Monate später würden auch die übrigen Bilateralen I wegfallen - automatisch. Der Entscheid des Volkes gilt."). Les auteurs de la dénonciation y voient une contrainte des électeurs à approuver les textes soumis au vote populaire par la menace d'un dommage sérieux, comme par exemple la perspective d'une crise économique ou la perte de places de travail, et donc une atteinte au droit de vote (art. 280 CP).

Le Ministère public de la Confédération a transmis cette dénonciation pénale au Parlement, sans examiner au préalable si le cas relève du droit pénal.

La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a proposé sans opposition d'entrer en matière (examen du dossier transmis par le Ministère public de la Confédération) et de ne pas lever l'immunité de la conseillère fédérale Calmy-Rey.

La Commission des affaires juridiques du Conseil national a proposé par 13 voix contre 5 et 3 abstentions d'entrer en matière et de ne pas lever l'immunité de la conseillère fédérale Calmy-Rey. La commission a rejeté par 12 voix contre 8 la proposition faite de transmettre la dénonciation pénale pour traitement à un procureur fédéral extraordinaire; une minorité a maintenu cette proposition, demandant ainsi de ne pas entrer en matière (Stamm, Freysinger, Geissbühler, Heer, Kaufmann, Nidegger, Reimann Lukas, Schwander). (Sources : Rapports des Commissions des affaires juridiques)

Délibérations

10.06.2009	CE	Entrer en matière; l'immunité n'est pas levée.
21.09.2009	CN	Entrer en matière; l'immunité n'est pas levée.

Les deux chambres ont décidé de ne pas lever l'immunité. Le **Conseil des Etats** a suivi la proposition de sa commission sans opposition. Quant au **Conseil national**, il a adopté la proposition de la majorité de la commission, par 97 voix contre 35.

09.035 Immunité de membres actuels et anciens du Conseil fédéral

Situation initiale

Le 14 novembre 2007, le Conseil fédéral a ordonné la destruction de l'ensemble des pièces saisies dans le cadre de l'enquête judiciaire dirigée contre Urs, Marco et Friedrich Tinner. Cette décision, exécutée en plusieurs étapes au cours des premiers mois de l'année 2008, a été rendue publique par le président de la Confédération le 23 mai 2008. A la lecture de divers articles parus dans la presse à la suite de cette annonce, un particulier a dénoncé aux autorités de poursuite pénale de la Confédération les membres du Conseil fédéral ayant pris part aux décisions relatives à la destruction des documents saisis. Il estimait qu'une enquête devait être ouverte pour déterminer si ces personnes avaient cherché à procurer à un tiers un avantage illicite et s'étaient ainsi rendus coupables, par exemple, d'abus d'autorité (art. 312 du Code pénal) ou de gestion déloyale des intérêts publics (art. 314 du Code pénal).

Le Ministère public de la Confédération, ne s'estimant pas en mesure d'instruire lui-même ce dossier, a transmis la dénonciation au Parlement à la fin du mois de juillet 2008. Les collèges présidentiels des conseils ont décidé le 13 février 2009 de transmettre la dénonciation pénale du 5 juin 2008 aux Commissions des affaires juridiques pour qu'elles se prononcent sur l'éventuelle levée de l'immunité de membres actuels et anciens du Conseil fédéral.

La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a décidé sans opposition de proposer à son conseil d'entrer en matière et de ne pas lever l'immunité des personnes concernées.

La commission des affaires juridiques du Conseil national a décidé par 19 voix sans opposition et 5 abstentions de proposer au Conseil national d'entrer en matière et de ne pas lever l'immunité des membres concernés du Conseil fédéral. (Sources :Rapports des Commissions des affaires juridiques)

Délibérations

10.06.2009 CE Entrer en matière; l'immunité n'est pas levée.

21.09.2009 CN Entrer en matière; l'immunité n'est pas levée.

Le **Conseil des Etats** et le **Conseil national** ont suivi, sans discussion, les propositions de leur commission respective. L'immunité des membres concernés du Conseil fédéral n'a par conséquent pas été levée.

2. Politique d'Etat

Généralités

- 08.035 Ressortissants suisses à l'étranger. Création de bases légales
- 09.402 Initiative parlementaire (Commission des institutions politiques). Sauvegarde de la démocratie, de l'Etat de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires

Exécutif et administration fédérale

- 06.072 Externalisation et gestion de tâches de la Confédération. Rapport
- 07.404 Initiative parlementaire (Hans Hofmann). Transfert des tâches des services de renseignement civils à un département
- 07.494 Initiative parlementaire (Commission des finances). Instrument parlementaire concernant les buts stratégiques des unités indépendantes
- 09.037 Rapport du Conseil fédéral complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise. Mise en oeuvre des résultats des délibérations au sein du Conseil national
- 09.089 Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. Modification
- 10.094 Loi sur la métrologie. Modification

Système politique

- 05.054 Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale. Initiative populaire
- 06.458 Initiative parlementaire (Commission des institutions politiques). Renoncer à l'introduction de l'initiative populaire générale
- 06.463 Initiative parlementaire (Maximilian Reimann). Déductibilité fiscale des versements en faveur de partis politiques
- 08.515 Initiative parlementaire (Filippo Lombardi). Retrait conditionnel d'une initiative populaire en cas d'adoption d'un contre-projet indirect
- 08.522 Initiative parlementaire (Thérèse Meyer-Kaelin). Exercice actif des droits politiques facilité pour les Suisses de l'étranger
- 10.090 Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (accords internationaux: la parole au peuple!). Initiative populaire

Politique des étrangers et de l'asile

- 03.454 Initiative parlementaire (Thomas Pfisterer). Loi sur la nationalité. Modification
- 06.009 Loi sur l'usage de la contrainte
- 07.052 Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Loi. Abrogation
- 07.083 Code-frontières Schengen. Modifications du droit sur les étrangers et sur l'asile
- 08.407 Initiative parlementaire (Jacques Neiryneck). Faciliter l'admission et l'intégration des étrangers diplômés d'une haute école suisse
- 09.060 Pour le renvoi des étrangers criminels (Initiative sur le renvoi). Initiative populaire. Modification de la LEtr
- 10.031 Coordination entre la procédure d'asile et la procédure d'extradition. Loi

Généralités

08.035 Ressortissants suisses à l'étranger. Création de bases légales

Message du 23 avril 2008 relatif à la loi fédérale sur la création de bases légales pour deux ordonnances relatives aux ressortissants suisses à l'étranger (FF 2008 3165)

Situation initiale

L'acte modificateur unique qui fait l'objet du présent message doit permettre de donner une forme juridique durable à deux ordonnances limitées dans le temps, fondées directement sur la Constitution. Depuis leur entrée en vigueur, ces deux actes législatifs concernant l'assistance financière directe et indirecte des Suisses à l'étranger ont fait la preuve de leur utilité. Il faut à présent pérenniser les tâches qu'ils réglementent. Les adaptations proposées visent uniquement à créer la base légale formelle requise à cette fin et n'entraînent pas, par rapport à la pratique actuelle, de modifications sur le plan matériel.

La première partie du projet porte sur le soutien financier aux institutions dont les prestations s'adressent en priorité aux Suisses et aux Suissesses de l'étranger. Ces organisations aident les ressortissants suisses à l'étranger à maintenir le lien qui les unit à la Suisse et, notamment, à exercer leurs droits politiques. La seconde partie traite du versement d'avances à des ressortissants suisses qui tombent dans le besoin pendant un séjour temporaire à l'étranger. (Source: message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur la création de bases légales pour l'aide financière allouée aux ressortissants suisses à l'étranger

18.12.2008	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
09.03.2009	CE	Divergences.
17.03.2009	CN	Adhésion.
20.03.2009	CN	La loi est adoptée au vote final.
20.03.2009	CE	La loi est adoptée au vote final.

A l'art. 7a, al. 2, du projet 1, le **Conseil national** a opté pour une formulation impérative ("Dans les limites des crédits alloués, la Confédération accorde notamment des aides financières"), au lieu de la formulation potestative proposée par le Conseil fédéral. Concernant la let. b du même article, une minorité emmenée par Thérèse Meyer-Kaehlin (CEg, FR) s'est imposée par 86 voix contre 77. Celle-ci proposait à la commission de suivre l'avis du Conseil fédéral et de mentionner explicitement la "Revue Suisse", dont l'objectif est d'informer les Suisses de l'étranger, dans les dispositions concernant l'assistance financière. Par ailleurs, le conseil a décidé de modifier le texte allemand des deux projets en remplaçant l'expression *Auslandschweizer* par une formulation non sexiste.

Le **Conseil des Etats** s'est écarté de la décision du Conseil national en adoptant, à l'unanimité, une proposition individuelle déposée par Hansruedi Stadler (CEg, UR) concernant le remplacement d'expressions. Celui-ci demandait au conseil de se rallier à la version du Conseil fédéral et de renoncer à la formulation non sexiste. Cette pratique contredirait l'usage selon lequel de tels changements ne sont effectués que lors de révisions totales ou de l'élaboration de nouveaux projets. Par ailleurs, une reformulation a posteriori causerait d'importantes difficultés car, à l'instar de l'expression « *Auslandschweizer* », d'autres désignations devraient être adaptées. En ce qui concerne les autres dispositions, le Conseil des Etats s'est rallié aux décisions du Conseil national.

Lors de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** a adopté sans discussion les modifications apportées par le Conseil des Etats.

Au vote final, la loi a été adoptée par 134 voix contre 46 au Conseil national et par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats.

09.402 Initiative parlementaire (Commission des institutions politiques). Sauvegarde de la démocratie, de l'Etat de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires

Rapport de la commission CN: 05.02.2010 (FF 2010 1431)

Avis du Conseil fédéral: 21.04.2010 (FF 2010 2565)

Situation initiale

La Constitution fédérale (Cst.) attribue à l'Assemblée fédérale la compétence d'adopter les lois fédérales et de voter les dépenses de la Confédération, le Conseil fédéral n'étant, quant à lui, autorisé à édicter des ordonnances et à procéder à des dépenses que dans la mesure où la loi l'y autorise. Dans les situations extraordinaires, la Constitution fédérale permet cependant au Conseil fédéral, à certaines conditions, d'édicter des ordonnances et de prendre des décisions qui ne reposent pas sur une loi fédérale ainsi que de procéder à des dépenses sans requérir au préalable l'approbation de l'Assemblée fédérale. Toutefois, la manière dont le gouvernement a pu exercer ses prérogatives ces dernières années, notamment lors de la crise de Swissair en 2001, lors de la crise financière de 2008 et dans le cas de la destruction de documents dans l'affaire Tinner en 2008 et 2009, a fait l'objet de nombreuses critiques - justifiées ou non - qui remettent en question la légitimité démocratique de l'action de l'Etat et, partant, la crédibilité des institutions. Le projet de la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national a pour but de préserver la marge de manœuvre dont dispose le Conseil fédéral pour faire face aux situations extraordinaires: le gouvernement pourra toujours - à titre exceptionnel et sans retard - édicter des ordonnances de nécessité ou prendre des décisions urgentes qui ne reposent pas sur une loi fédérale, ou contracter des engagements financiers qui n'ont pas été approuvés au préalable par l'Assemblée fédérale. La démocratie et l'Etat de droit exigent cependant que les institutions soient rétablies dans leurs compétences ordinaires aussi vite que possible. Les nouvelles dispositions proposées par la CIP, dispositions qui modifient des lois existantes, garantissent cet état de fait tout en permettant à l'Assemblée fédérale de mieux s'acquitter de ses tâches de haute surveillance. Le projet prévoit notamment les mesures suivantes:

- Désormais, une ordonnance qui s'appuie sur l'art. 185, al. 3, Cst. (dite "ordonnance de police") deviendra caduque si le Conseil fédéral ne soumet pas à l'Assemblée fédérale, dans les six mois, un projet de base légale ad hoc. Les ordonnances se fondant exclusivement sur l'art. 184, al. 3, Cst., autrement dit celles qui visent la sauvegarde des intérêts du pays envers l'étranger, seront soumises à des dispositions moins restrictives. Aussi ne devront-elles être transposées en droit ordinaire - suivant la même procédure que les ordonnances se fondant sur l'art. 185, al. 3, Cst. - que si le Conseil fédéral souhaite les proroger après une durée maximale de validité de quatre ans.

- Avant de prendre une décision se fondant sur l'art. 184, al. 3, et l'art. 185, al. 3, Cst., le Conseil fédéral sera tenu de consulter la "Délégation pour les situations extraordinaires" nouvellement créée dans les 48 heures; dans les cas particulièrement urgents, il devra l'informer de sa décision dans les 24 heures. Ces dispositions n'impliquent ni limitation des compétences du gouvernement, ni coresponsabilité partielle de la délégation parlementaire concernée. La procédure de consultation garantit toutefois l'exercice d'une activité de haute surveillance concomitante au titre d'un "dialogue entre les pouvoirs" ainsi que l'intervention éventuelle des organes parlementaires dans le cadre de leurs compétences.

- Un quart des membres de l'un des conseils peut demander la convocation de l'Assemblée fédérale en session extraordinaire pour lui faire approuver a posteriori toute dépense supérieure à 500 millions de francs que le Conseil fédéral n'aura fait avaliser que par la Délégation des finances. Les Bureaux des conseils devront organiser cette session pendant la troisième semaine qui suit le dépôt de la demande de convocation.

Ces dispositions, qui garantissent que les institutions soient rétablies aussi vite que possible dans leurs compétences ordinaires, devraient avant tout avoir un effet dissuasif. L'obligation de consulter et d'informer, qui sera soumise à un calendrier approprié, incitera tant le gouvernement que l'administration à vérifier scrupuleusement la nécessité réelle des mesures d'urgence. En impliquant au plus tôt l'Assemblée fédérale dans les procédures liées aux décisions urgentes qui ont des incidences budgétaires de portée majeure, il y aura moins de risque que celle-ci soit mise devant le fait accompli, sachant qu'elle pourra, le cas échéant, bloquer des crédits qui auront été provisoirement libérés mais dont le paiement n'aura pas encore été effectué. Les institutions démocratiques verront ainsi leur crédibilité

renforcée vis-à-vis de l'opinion publique. (Source : rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national)

Avis du Conseil fédéral :

Dans les situations extraordinaires, le Conseil fédéral peut, à titre exceptionnel, sans délai et sous certaines conditions, édicter des ordonnances et prendre des décisions en se fondant directement sur la Constitution, ou encore prendre des engagements financiers sans requérir l'assentiment préalable de l'Assemblée fédérale. Ces compétences doivent lui permettre d'agir rapidement, en fonction de la situation, en vue d'éviter tout dommage important. Le Conseil fédéral estime que la réglementation actuelle de ces compétences dans la Constitution et la loi sur les finances (LFC) a fait ses preuves. Il part en outre de l'idée que chaque pouvoir exerce ses compétences en se conformant aux règles de la bonne foi. Dans son rapport du 5 février 2010, la CIP-N admet d'ailleurs que "le Conseil fédéral fait généralement preuve de retenue dans l'usage de ses prérogatives propres aux situations exceptionnelles" (ch. 2.1). Le Conseil fédéral comprend néanmoins que l'Assemblée fédérale veuille régler plus précisément l'exercice de ces compétences et les conséquences qui en résultent. Il estime toutefois qu'il faudra impérativement veiller à ce que l'équilibre entre les possibilités d'action du Conseil fédéral et le contrôle par l'Assemblée fédérale soit maintenu. Il est capital que les compétences d'exécution dont le Conseil fédéral dispose en vertu de la Constitution ne soient pas restreintes. La nouvelle réglementation ne devra donc porter que sur l'exercice de ces compétences. Elle ne devra pas empêcher le Conseil fédéral d'agir rapidement et de manière appropriée dans les situations extraordinaires. La plupart des dispositions proposées par la CIP-N rejoignent cette préoccupation du Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral approuve sur le principe l'objectif de l'initiative parlementaire, tout en formulant des propositions. (Source : avis du Conseil fédéral)

Délibérations

- 19.02.2009 - La commission décide d'élaborer une initiative.
- 27.03.2009 - Adhésion.

Loi fédérale sur la sauvegarde de la démocratie, de l'Etat de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires

- 13.09.2010 CN Début du traitement
- 16.09.2010 CN Décision divergentes du projet de la commission.
- 01.12.2010 CE Divergences.
- 09.12.2010 CN Divergences.
- 16.12.2010 CE Adhésion.
- 17.12.2010 CN La loi est adoptée au vote final.
- 17.12.2010 CE La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, tous les membres de la commission étaient d'avis qu'il fallait renforcer la position du Parlement dans les situations de crise, sans toutefois restreindre la marge de manœuvre du gouvernement.

Suivant une proposition d'une minorité emmenée par Kurt Fluri (RL, SO), le Conseil national a décidé, concernant l'art. 7d, al. 2, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), que les ordonnances de nécessité visant à préserver la sécurité extérieure ou intérieure devaient être plus rapidement inscrites dans le droit ordinaire : si le Conseil fédéral ne soumet pas au Parlement un projet de loi ou d'ordonnance de l'Assemblée fédérale dans un délai de six mois, l'ordonnance de nécessité devient caduque. Contrairement à la proposition de la majorité de la commission et à celle du Conseil fédéral, l'ordonnance ne doit ainsi pas nécessairement être remplacée par une loi mais peut également l'être par une ordonnance de l'Assemblée fédérale, conformément à l'art. 173 Cst. La proposition de la minorité s'est imposée lors d'un premier vote, par 102 voix contre 72, face à la proposition de la majorité et, lors d'un deuxième vote, par 110 voix contre 65, face à celle du Conseil fédéral, qui prévoyait que l'ordonnance devienne caduque un an après son entrée en vigueur si le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale un projet de base légale.

En outre, le Conseil fédéral doit, selon la proposition de la Commission des institutions politiques, soumettre son projet de décision à l'organe compétent de l'Assemblée fédérale pour avis au plus tard 48 heures avant sa décision : si, dans des cas particulièrement urgents, ce délai ne peut être respecté, l'organe compétent de l'Assemblée fédérale est informé dans les 24 heures au plus qui suivent la décision du Conseil fédéral (art. 7e, al. 2 LOGA). Le Conseil fédéral a refusé cette obligation de consulter l'Assemblée fédérale. En effet, la chancelière de la Confédération Corina Casanova a souligné que la consultation préalable pourrait poser des problèmes de délimitation avec le domaine exécutif relevant de la compétence du Conseil fédéral et, par conséquent, entraîner une confusion dans la répartition des compétences : le Conseil fédéral propose ainsi d'informer l'organe compétent de l'Assemblée fédérale dans les 24 heures qui suivent sa décision. Finalement, le Conseil national a nettement adopté la proposition de sa commission par 171 voix contre 2. Par ailleurs, la commission a formulé de nouvelles propositions concernant la question de la consultation du Parlement (art. 53, al. 3bis, LParl). Renonçant à la création d'une délégation pour les situations extraordinaires, elle a proposé que le Conseil fédéral consulte ou informe la Délégation des Commissions de gestion lorsqu'il prend une décision visant à sauvegarder les intérêts du pays ou à préserver la sécurité extérieure ou intérieure. Le Conseil national a adopté cette proposition.

Par ailleurs, la commission a proposé que le Conseil fédéral requière l'assentiment de la Délégation des finances avant de décider des dépenses urgentes (art. 28, al. 3, LFC). Si leur montant est supérieur à 500 millions de francs, une session extraordinaire peut être convoquée lorsqu'elle est demandée par un quart des parlementaires. Le Conseil national a adopté cette proposition par 138 voix contre 4, la préférant à celle du Conseil fédéral, qui souhaitait que la session en question ait lieu dans un délai de cinq semaines (la commission proposait que la session ait lieu pendant la troisième semaine suivant le dépôt de la demande de convocation). Une minorité rose-verte a par ailleurs demandé que les crédits d'engagement urgents dépassant les 500 millions de francs soient toujours approuvés par l'Assemblée fédérale. Elle a cependant dû s'incliner devant la proposition de la majorité, par 96 voix contre 45. Au vote sur l'ensemble, la Chambre basse a adopté le projet par 135 voix contre 11.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié à la plupart des décisions du Conseil national. Toutefois, à la différence de la Chambre basse, il a décidé que le Conseil fédéral, en cas de recours au droit de nécessité, devait simplement informer l'organe compétent de l'Assemblée fédérale dans les 24 heures qui suivent sa décision, se ralliant ainsi à la proposition du Conseil fédéral (art. 7e, al. 2, LOGA). En outre, le Conseil des Etats a décidé que les ordonnances visant à préserver la sécurité intérieure ou extérieure deviendraient caduques dans un délai d'un an après leur entrée en vigueur si le Conseil fédéral ne soumettait pas à l'Assemblée fédérale un projet de base légale pour l'objet de l'ordonnance (art. 7d, al. 2, LOGA). Le Conseil national préconisait pour sa part un délai de six mois. Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté le projet à l'unanimité par 39 voix.

Le **Conseil national** a maintenu sa décision d'accorder au Conseil fédéral six mois pour élaborer une base légale pour l'objet de l'ordonnance, rejetant, par 124 voix contre 1, une proposition du Conseil fédéral qui, tout comme le Conseil des Etats, souhaitait fixer ce délai à un an. Il s'est toutefois rallié à la décision du Conseil des Etats qui prévoyait, en cas de recours au droit de nécessité, de consulter la Délégation des Commissions de gestion dans les 24 heures au plus suivant sa décision.

Le **Conseil des Etats** a éliminé la dernière divergence en se ralliant sans discussion à la décision du Conseil national.

Au vote final, la loi a été adoptée par 187 voix contre 1 par le Conseil national et par 40 voix contre 0 par le Conseil des Etats.

Exécutif et administration fédérale

06.072 Externalisation et gestion de tâches de la Confédération. Rapport

Rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 consécutif aux interventions 02.3464, 04.3441 et 05.3003: L'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (Rapport sur le gouvernement d'entreprise) (FF 2006 7799)

Situation initiale

L'absence de critères uniformes applicables à l'externalisation de tâches vers des entités de la Confédération devenues autonomes, ainsi que les divergences souvent marquées dans la forme juridique et la gestion de ces entités, se heurtent à une insatisfaction croissante. Le Parlement a donc demandé de meilleures bases pour l'externalisation de tâches et pour une gestion plus uniforme des entités devenues autonomes. Le Conseil fédéral répond à cette demande dans le rapport. Celui-ci fournit tout d'abord, au moyen d'une typologie des tâches, une base décisionnelle fondée sur des critères uniformes pour l'externalisation de tâches vers des entités de la Confédération devenues autonomes. Cette typologie idéale répartit les diverses tâches de la Confédération entre les quatre types de tâches suivants:

- Les tâches ministérielles regroupent en premier lieu les tâches liées à la préparation des dossiers politiques (p. ex. élaboration de la législation), ainsi que toutes les prestations relevant clairement de la puissance publique et pouvant souvent impliquer d'importantes interventions dans les droits fondamentaux (p. ex. défense nationale). Ces tâches ne se prêtent pas à l'externalisation, et leur exécution incombe à l'administration fédérale centrale.

- Les prestations à caractère monopolistique concernent entre autres les domaines de la formation, de la recherche et de la culture. Ce sont des tâches constituant clairement des prestations, mais pour lesquelles il n'existe pas de marché à proprement parler. Elles se prêtent à l'externalisation lorsque le besoin de coordination est quasiment inexistant et que le potentiel de synergies avec d'autres tâches de la Confédération se révèle moindre. En raison de l'absence de régulation par le marché et du soutien financier parfois considérable de la Confédération, il convient d'exercer, malgré l'externalisation, une influence politique appropriée sur les entités devenues autonomes et sur l'exécution des tâches.

- Les tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité comprennent des tâches de régulation, telles que celles qu'accomplissent la Commission fédérale des banques, la ComCom, Swissmedic, la COMCO ou encore le régulateur postal. Ces tâches doivent être externalisées, notamment en raison de l'indépendance requise pour leur exécution.

- Les prestations fournies sur le marché regroupent des prestations d'infrastructure, comme celles que fournissent par exemple la Poste et les CFF. La réussite commerciale des entités chargées de ces tâches requiert une externalisation. Les prestations préalables dont l'administration fédérale centrale a besoin pour exécuter ses tâches (informatique, biens immobiliers, etc.) ne sont pas classées dans la typologie des tâches. Pour ces "prestations internes", la question qui se pose n'est pas celle de l'externalisation mais celle de savoir s'il convient de les réaliser à l'interne ou de les acheter sur le marché ("make or buy"). Le présent rapport expose 28 principes directeurs portant sur huit aspects suivants de la gestion des entités devenues autonomes: forme juridique, organes, représentants de la Confédération, responsabilités, compétences particulières, objectifs stratégiques, contrôle et haute surveillance, finances et impôts. Un rapport explicatif de l'Administration fédérale des finances (AFF) concernant le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise examine dans le détail l'importance de chacun de ses aspects et leurs particularités actuelles, passe en revue les principes directeurs et les justifie.

Ces principes directeurs sont appliqués aux trois types de tâches se prêtant à une externalisation, puis organisés en un modèle de gestion spécifique à chaque type de tâches. En principe, l'établissement de droit public est la forme d'organisation qui convient aux entités fournissant des prestations à caractère monopolistique ou exécutant des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité, tandis que la société anonyme de droit privé s'avère être la forme juridique adéquate pour les entités fournissant des prestations sur le marché. En sa qualité de propriétaire, le Conseil fédéral pilotera toutes les entités devenues autonomes par le biais d'objectifs stratégiques. En outre, son contrôle sur les établissements sera renforcé. Les principes directeurs et le modèle de gestion servent ici de référence. Ils contribuent à l'harmonisation du droit organisationnel et de la gestion des entités de la Confédération devenues autonomes, notamment dans le domaine des établissements, sans toutefois régler définitivement chaque

cas particulier. Des écarts sont possibles dans des cas exceptionnels dûment justifiés. Les principes directeurs fournissent au Parlement une base importante pour l'exercice de la haute surveillance sur le Conseil fédéral.

De plus, le rapport expose en outre la répartition des rôles qui doit être adoptée au sein de la Confédération pour la gestion des entités devenues autonomes. Le Parlement arrêtera les bases légales pour l'externalisation de tâches, l'octroi de l'autonomie et le choix de la forme organisationnelle des entités de la Confédération. Il exercera en outre la haute surveillance et pourra réglementer, dans le cadre des arrêtés de financement, l'affectation des fonds de la Confédération mis à disposition des entités devenues autonomes (EPF, CFF, etc.). Le Conseil fédéral assume pour la Confédération la fonction de propriétaire. Il nommera entre autres le conseil d'administration ou le conseil d'institut ainsi que l'organe externe de révision, ou il fait valoir ses droits lors de l'assemblée générale; il formule ses attentes à l'encontre du conseil d'administration ou du conseil d'institut sous la forme d'objectifs stratégiques dont il contrôlera la réalisation. La répartition des rôles interne à l'administration en matière de préparation et de coordination des affaires à l'intention du Conseil fédéral se base sur deux modèles:

- Le département concerné et l'AFF se répartissent les tâches de préparation et de coordination des questions relevant de la politique de propriétaire des entités fournissant des prestations sur le marché et des entités fournissant des prestations à caractère monopolistique, qui jouent un rôle important dans le budget fédéral (les EPF p. ex.). Dans le cadre de cette collaboration, le département concerné est notamment responsable de la préparation des questions de nomination, de l'élaboration des objectifs stratégiques et des travaux préparatoires en rapport avec le contrôle du Conseil fédéral. L'AFF est quant à elle responsable notamment des questions ayant trait aux caisses de pensions, aux ventes et achats d'actions, à la recapitalisation, aux directives financières et à la distribution des bénéficiaires. Le service non responsable collabore avec le service responsable.

- Le département concerné est le seul responsable de la préparation et de la coordination des questions relevant de la politique de propriétaire des entités fournissant des prestations à caractère monopolistique d'importance budgétaire modeste (IPI p. ex.), ainsi que des entités assumant des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité. L'AFF doit obligatoirement être consultée pour les questions concernant la dotation en capital, la caisse de pensions, la responsabilité et la présentation des comptes. Elle se tient à disposition du département concerné pour toutes les autres questions, en qualité de centre de prestations et de compétences.

Le département concerné confie les affaires relevant de la politique de propriétaire à un service séparé, sur le plan organisationnel, des services qui assument des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité; si possible, ce service ne doit pas exercer d'activité en rapport avec la surveillance technique ou la commande de prestations.

Le rapport se termine par un aperçu de la suite des travaux. De par l'approbation de ce rapport par le Conseil fédéral, les principes de base et les principes directeurs qui y sont exposés feront office de directives. Ils devront être observés par l'administration pour préparer l'externalisation de tâches et l'octroi de l'autonomie juridique à des entités, à moins que des motifs dûment justifiés exigent que l'on s'en écarte.

Les principes directeurs devront aussi être appliqués aux entités déjà autonomes à ce jour. Sont en premier lieu concernées les entités dont la forme organisationnelle est actuellement en cours d'examen ou de révision, indépendamment du rapport. C'est notamment le cas de la CNA dans le cadre de la révision de la loi sur l'assurance-accidents ou de l'Institut suisse du droit comparé (ISDC) dans le cadre de la réforme de l'administration. En second lieu, les principes directeurs devront être appliqués principalement aux entités dont la gestion ou le contrôle nécessitent des ajustements. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

12.03.2008	CN	Pris acte du rapport.
23.09.2008	CE	Pris acte du rapport.

Au **Conseil national**, les rapporteurs de la Commission de gestion (CdG) et de la Commission des finances (CdF) ont proposé de prendre acte du rapport et d'adopter les postulats portant sur le même thème. Cette proposition a également reçu l'aval des porte-parole des groupes. Par ailleurs, le Conseil fédéral a proposé de classer trois interventions parlementaires, arguant que le rapport permettait

d'atteindre leurs objectifs. Le Conseil national a finalement pris acte du rapport et a adopté sans opposition les quatre postulats de commission ainsi que la proposition du Conseil fédéral.

Le **Conseil des Etats** a également pris acte du rapport, se ralliant ainsi à la proposition des deux commissions, et a décidé de classer les trois interventions parlementaires, conformément à la proposition du Conseil fédéral.

07.404 Initiative parlementaire (Hans Hofmann). Transfert des tâches des services de renseignement civils à un département

Rapport de la commission CE: 29.02.2008 (FF 2008 3609)

Avis du Conseil fédéral: 23.04.2008 (FF 2008 3629)

Situation initiale

Le 13 mars 2007, le président de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales (DéICdG), le conseiller aux Etats Hans Hofmann (V, ZH), a déposé une initiative parlementaire s'intitulant "Transfert des tâches des services de renseignement civils à un département".

Le but de l'initiative parlementaire est de régler, par une loi fédérale, la subordination des services du renseignement civil à un même département, ainsi que la répartition des compétences entre les services et les principes de leur collaboration. Cela nécessite que les bases légales régissant le service de renseignement stratégique (SRS) soient détachées de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM) et partiellement adaptées à la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI). Les dispositions de l'art. 99 LAAM ne devront, à l'avenir, concerner plus que les services de renseignement de l'armée. La LMSI doit être adaptée de manière à ce que les activités de renseignement sur lesquelles elle porte ne doivent plus obligatoirement être assumées par un office fédéral (Office fédéral de la police). Ces modifications permettraient, d'une part, de subordonner le SRS à un autre département et, d'autre part, de séparer le Service d'analyse et de prévention (SAP) de l'Office fédéral de la police et de le subordonner à un autre département. Pour l'essentiel, le projet de loi prévoit que le Conseil fédéral désigne les services chargés de tâches de renseignement civil, les subordonne au même département et règle leur collaboration - notamment sur le plan de l'échange d'informations, de la transmission réciproque d'informations fournies par des services partenaires étrangers ainsi que de l'application homogène de la protection des sources - de manière contraignante. Le Conseil fédéral doit cependant pouvoir décider du département dont dépendront les services de renseignement. (Source: Avis du Conseil fédéral)

Délibérations

- 15.06.2007 - Décidé de donner suite à l'initiative.
- 06.07.2007 - Adhésion.

Loi fédérale sur le renseignement civil (LFRC)

- 11.06.2008 CE Décision modifiant le projet de la Commission.
- 23.09.2008 CN Adhésion.
- 03.10.2008 CE La loi est adoptée au vote final.
- 03.10.2008 CN La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** a procédé à un ajustement de la terminologie : l'expression " service de renseignements militaire ", utilisée dans le projet de la commission du Conseil des Etats, a été remplacée, sur proposition du Conseil fédéral, par l'expression " service de renseignements de l'armée ". Par ailleurs, la Chambre haute a rejeté la proposition du Conseil fédéral d'introduire dans la LFRC deux nouveaux articles, 6a et 6b, se rapportant respectivement à l'exploration radio à des fins de renseignement à l'étranger et à la création d'une autorité de contrôle indépendante, chargée de s'assurer de la légalité de l'exploration radio.

Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté sans opposition.

Au **Conseil national**, le débat d'entrée en matière a été nourri. Les Verts ont mis en doute que le regroupement des deux services de renseignement contribue effectivement à une amélioration de la qualité de leur travail. Ils ont estimé qu'une définition des menaces pesant réellement sur la Suisse faisait

défaut et que le mandat confié aux services de renseignement était très flou. Les Verts ont aussi jugé pour le moins discutable de réunir les deux services au sein du DDPS. Josef Lang (G, ZG) a considéré que ce rattachement au DDPS accentuerait encore la remilitarisation des tâches de police. Malgré ces interventions, la Chambre basse a décidé d'entrer en matière sur le projet, puis elle s'est ralliée sans débat aux décisions du Conseil des Etats, par 136 voix contre 21.

Au vote final, la loi a été adoptée par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 119 voix contre 62 au Conseil national.

07.494 Initiative parlementaire (Commission des finances). Instrument parlementaire concernant les buts stratégiques des unités indépendantes

Rapport de la commission CN: 29.03.2010 (FF 2010 3057)
Avis du Conseil fédéral: 19.05.2010 (FF 2010 3095)

Situation initiale

Dans son rapport du 13 septembre 2006 sur le gouvernement d'entreprise, le Conseil fédéral a exposé 28 principes directeurs qu'il applique pour piloter et contrôler ses organisations et entreprises devenues autonomes. Ce rapport n'approfondit toutefois pas la façon dont le Parlement doit assumer sa fonction de haute surveillance en la matière. La présente initiative parlementaire vise à combler cette lacune et à créer les instruments pour une haute surveillance efficace. Les trois éléments principaux de l'initiative sont

- l'inscription dans la loi du pilotage au moyen d'objectifs stratégiques: le Conseil fédéral sera tenu par la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration de piloter toutes les entités devenues autonomes au moyen d'objectifs stratégiques, ce qui constituera le point de rattachement de la haute surveillance parlementaire;
- la possibilité pour le Parlement de participer à l'établissement des objectifs stratégiques: la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement disposera que le Parlement pourra charger le Conseil fédéral de fixer ou de modifier des objectifs stratégiques;
- l'uniformisation des rapports relatifs à toutes les unités décentralisées de la Confédération: l'inscription dans la loi sur le Parlement de ces rapports constitue la base qui permettra au Parlement d'assumer sa fonction de haute surveillance.

L'initiative propose également quatre modifications mineures d'autres dispositions légales destinées à combler des lacunes dans les domaines des objectifs stratégiques et des rapports de RUAG, de Skyguide et de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) et à régler de manière uniforme la question de l'accès du Conseil fédéral aux rapports de révision du Contrôle fédéral des finances. (Source : Rapport de la Commission des finances du Conseil national)

Délibérations

- 07.09.2007 - La commission décide d'élaborer une initiative.
- 10.04.2008 - Adhésion.

Loi fédérale relative à la participation de l'Assemblée fédérale au pilotage des entités devenues autonomes

- | | | |
|------------|----|--|
| 03.06.2010 | CN | Décision divergentes du projet de la Commission. |
| 15.09.2010 | CE | L'objet est biffé de l'ordre du jour et est renvoyé à la commission. |
| 13.12.2010 | CE | Divergences. |
| 14.12.2010 | CN | Adhésion. |
| 17.12.2010 | CN | La loi est adoptée au vote final. |
| 17.12.2010 | CE | La loi est adoptée au vote final. |

Au vote final, la loi a été adoptée par 191 voix contre 0 au Conseil national et 39 voix contre 0 et 4 abstentions au Conseil des Etats.

09.037 Rapport du Conseil fédéral complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise. Mise en oeuvre des résultats des délibérations au sein du Conseil national

Rapport du Conseil fédéral du 25 mars 2009 complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise (voir objet 06.072) - Mise en oeuvre des résultats des délibérations au sein du Conseil national (FF 2009 2299)

Situation initiale

Le Conseil fédéral a complété le rapport sur le gouvernement d'entreprise par neuf principes directeurs applicables au personnel et à la conception de la réglementation des caisses de pensions des entités de la Confédération devenues autonomes. Il a aussi précisé les principes actuellement applicables à la gestion et au contrôle et décrit les conflits qui peuvent découler de l'envoi de représentants recevant des instructions dans les conseils d'administrations de sociétés anonymes. En présentant son complément au rapport sur le gouvernement d'entreprise (rapport complémentaire), le Conseil fédéral répond aux demandes formulées dans le cadre de quatre postulats que le Conseil national a adoptés au cours du débat concernant le rapport sur le gouvernement d'entreprise. Parallèlement, le Conseil fédéral décrit dans un plan de mise en oeuvre quels écarts subsistent encore avec le rapport sur le gouvernement d'entreprise et comment il entend les corriger.

Le 13 septembre 2006, le Conseil fédéral a approuvé un rapport sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise). Dans ce rapport, il s'exprimait notamment:

- dans le cadre d'une typologie de tâches, sur la question de savoir si les tâches de la Confédération se prêtent à une externalisation organisationnelle;
- sur 28 principes directeurs, à savoir d'un modèle de gestion, concernant la forme juridique, la gestion et la surveillance des organisations et entreprises de la Confédération.

Le Conseil national a pris connaissance du rapport durant la session de printemps 2008. Par le biais de quatre postulats, il a alors chargé le Conseil fédéral d'élaborer un rapport sur l'envoi dans les organisations et entreprises de la Confédération de représentants recevant des instructions, ainsi que de compléter les principes directeurs présentés dans le premier rapport. Dans le rapport complémentaire, le Conseil fédéral décrit comment il entend mettre en oeuvre les quatre postulats. Parallèlement, il répond au Parlement qui demandait une mise en oeuvre systématique des principes directeurs susmentionnés et décrit dans un plan comment lesdits principes doivent être appliqués à la Confédération en tant que groupe d'entreprises.

Le rapport sur le gouvernement d'entreprise, les compléments et précisions approuvés, ainsi que le plan de mise en oeuvre forment ensemble une base permettant de gérer et de contrôler efficacement les organisations et entreprises de la Confédération selon des critères et des paramètres uniformes. Ils constituent une condition importante pour renforcer la haute surveillance du Parlement, répondant ainsi aux demandes formulées par les commissions de surveillance dans le cadre des délibérations concernant le rapport sur le gouvernement d'entreprise. (Source : communiqué de presse du Conseil fédéral de 25.03.2009)

Délibérations

18.03.2010 CN Pris acte du rapport.

Le **Conseil national** a pris acte du rapport et a adopté le classement de quatre postulats suivant la proposition du Conseil fédéral.

09.089 Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. Modification

Message du 27 novembre 2009 concernant la modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (Protection des données résultant de l'utilisation de l'infrastructure électronique) (FF 2009 7693)

Situation initiale

Par ce projet, le Conseil fédéral propose au Parlement de créer dans la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) et dans les lois sur les tribunaux fédéraux la base légale formelle nécessaire pour traiter les données personnelles liées à l'utilisation de l'infrastructure de l'administration.

Dans le monde du travail d'aujourd'hui, nombre d'outils électroniques sont devenus indispensables. C'est également le cas dans l'administration: les organes de la Confédération recourent évidemment au téléphone et à l'informatique, mais aussi à de nombreux autres appareils. L'utilisation de cette infrastructure électronique laisse inévitablement des traces donnant des informations sur les utilisateurs.

Plusieurs lois autorisent dans certaines circonstances l'enregistrement et l'analyse de données générées lors de l'utilisation de l'infrastructure électronique, notamment dans le cadre d'une procédure pénale. Toutefois, aucun texte ne réglementait jusqu'ici l'utilisation par l'administration fédérale, dans le cadre de son activité ordinaire, du contenu des communications et des données relatives aux communications.

Or, du point de vue de la protection des données, le traitement de données sensibles n'est autorisé que dans la mesure où il se fonde sur une base légale formelle. Les dispositions que le Conseil fédéral propose d'introduire dans la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration visent à combler cette lacune. Les nouvelles dispositions partent de l'idée que les organes de la Confédération ne sont en principe pas autorisés à traiter les données personnelles résultant de l'utilisation de l'infrastructure électronique. L'enregistrement de certaines données et leur analyse dans les buts strictement prévus par la loi sont réservés. Pour résumer, il s'agit d'autoriser le traitement des données personnelles à des fins techniques, statistiques et organisationnelles, pour autant que cela soit nécessaire au fonctionnement de l'administration fédérale. Les critères sont à cet égard plus stricts pour le traitement de données se rapportant à des personnes que pour des analyses dont les résultats contiennent exclusivement des données anonymisées. La loi ne fait qu'établir des principes. La conservation et la destruction des données, l'accès aux données et d'autres modalités seront définis au niveau réglementaire. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) (Protection des données lors de l'utilisation de l'infrastructure électronique)

03.03.2010	CN	Entrer en matière. L'objet retourne à la commission pour la discussion par article.
08.06.2010	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
13.09.2010	CE	Divergences.
20.09.2010	CN	Divergences.
23.09.2010	CE	Divergences.
28.09.2010	CN	Divergences.
29.09.2010	CE	Adhésion.
01.10.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.
01.10.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, Rudolf Joder (V, BE), rapporteur de la commission, a regretté que le projet prévoie de régler au niveau de l'ordonnance, et non pas au niveau de la loi, certaines modalités telles que l'accès aux données, leur délai de conservation ou encore leur destruction. Selon lui, des dispositions importantes risqueraient ainsi d'échapper au processus législatif, et par conséquent au débat politique. En outre, toujours selon Rudolf Joder, le projet présente d'importantes lacunes sur le plan de la technique législative : les dispositions relatives à la protection des données sont éparpillées dans différentes lois et à différents niveaux (lois et ordonnances), présentation compliquée et confuse qui entraverait considérablement leur application. En conséquence, la majorité de la commission a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet. Le Conseil national s'est toutefois rallié à la proposition d'une minorité emmenée par Hugues Hiltbold (RL, GE), et a approuvé l'entrée en matière par 79 voix contre 75. L'objet a ensuite été renvoyé à la commission pour la discussion par article.

Lors de la discussion par article, le **Conseil national** a suivi la majorité des propositions du Conseil fédéral. Les points de divergence ont donné lieu à l'ajout d'un second alinéa à l'art. 57o. Celui-ci dispose que l'analyse de données personnelles ne peut être effectuée que par les organes de la Confédération et après information écrite de la personne concernée. S'agissant de l'art. 57q, le conseil a adopté une

proposition de Marlies Bänziger (G, ZH), qui prévoit d'attribuer la compétence en matière de dispositions d'exécution non pas au Conseil fédéral mais à l'Assemblée fédérale (al. 1). Cette proposition s'est imposée face à la proposition de la majorité de la commission par 123 voix contre 24. De plus, un al. 2 a été ajouté et dispose que les données ne pourront être conservées qu'aussi longtemps que nécessaire.

Le **Conseil des Etats** a suivi le Conseil national sur la quasi-totalité des points, à l'exception de l'art. 57q : à l'instar du gouvernement, il souhaitait que les dispositions d'exécution demeurent du ressort du Conseil fédéral.

Arguant que la gestion de données personnelles était un domaine extrêmement sensible, le **Conseil national** a décidé, par 91 voix contre 56, de maintenir sa version.

Le **Conseil des Etats** a lui aussi campé sur sa position, par 21 voix contre 13.

Le **Conseil national** a finalement approuvé une proposition de compromis émanant de sa commission, aux termes de laquelle le Conseil fédéral édictera les dispositions applicables au personnel de la Confédération (art. 57q, al. 1), tandis que le Parlement pourra édicter celles concernant les membres de l'Assemblée fédérale et le personnel des Services du Parlement (art. 57q, al. 3).

Le **Conseil des Etats** s'est rallié à cette décision à l'unanimité et sans discussion.

Au vote final, la loi a été adoptée par 189 voix contre 1 au Conseil national et par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats.

10.094 Loi sur la métrologie. Modification

Message du 27 octobre 2010 relatif à la métrologie (FF 2010 7305)

Situation initiale

L'Office fédéral de métrologie est destiné à devenir un établissement de droit public doté de la personnalité juridique. La loi fédérale sur la métrologie en vigueur fait pour cela l'objet d'une révision totale; l'organisation et le financement du nouvel Institut fédéral de métrologie et les prescriptions en matière de métrologie seront réglés dans des lois séparées.

L'actuel Office fédéral de métrologie (METAS) a été créé en 1862 sous le nom d'Office fédéral de la vérification et installé au centre de Berne. Tout au long de son histoire, l'office a changé plusieurs fois de nom et de siège. Depuis les années 1960, METAS dispose de son propre bâtiment à Wabern près de Berne, qui abrite des laboratoires spécialement équipés pour répondre aux besoins des mesures de haute précision. En 2001, des locaux supplémentaires ont été mis en service, dotés de laboratoires modernes.

L'activité de METAS se fonde sur l'art. 125 de la Constitution et sur la loi du 9 juin 1977 sur la métrologie (RS 941.20). METAS est l'institut national de métrologie de la Suisse, et assume à ce titre les tâches essentielles de mise en place et de maintenance de l'infrastructure métrologique du pays. Les attributions principales de METAS sont les suivantes:

- il élabore la base de mesure nationale, exploite à cet effet les laboratoires nécessaires et mène les travaux de recherche et de développement en la matière (mise à disposition des mesures de référence nationales, garantie de la reconnaissance internationale de ces mesures);
- il veille à ce que, dans les transactions commerciales et dans les domaines de la santé, de la sécurité publique et de l'environnement, les mesures nécessaires soient effectuées de manière suffisamment précise et selon des critères reconnus (préparation de la législation, surveillance de la métrologie);
- il met à la disposition de l'économie suisse, de l'administration et des milieux scientifiques des mesures de référence reconnues au niveau international, qui soient conformes aux exigences techniques actuelles et répondent aux besoins de précision de l'économie et de la recherche (diffusion des unités de mesure).

Depuis 1999, METAS est un office GMEB, c'est-à-dire une unité de l'administration centrale de la Confédération gérée par mandat de prestations et enveloppe budgétaire. De ce fait, il n'a pas la personnalité juridique et ne tient pas non plus de comptabilité propre. Le taux de couverture des coûts de METAS est actuellement légèrement inférieur à 30 %.

La nouvelle réglementation découle d'une part d'examen consécutifs au rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, et d'autre part de l'évolution des instituts nationaux de métrologie en Europe. Le 25 mars 2009, dans le cadre du plan de mise en oeuvre du rapport sur le gouvernement d'entreprise, le Conseil fédéral a chargé le DFJP d'examiner l'organisation de METAS et de lui soumettre avant la fin de l'année 2009 des propositions quant à la marche à suivre. Un examen sous l'angle du gouvernement d'entreprise montre que METAS est en un certain sens un office fédéral plutôt atypique, car les

prestations régaliennes ne constituent pas l'essentiel de ses activités. Les tâches, les structures et les défis de METAS sont davantage conditionnés par le marché que par la politique. En diffusant les unités de mesure auprès de l'économie, de l'administration et des milieux scientifiques, METAS fournit principalement des services à caractère monopolistique. L'attribution formelle de tâches n'empêche pas qu'en matière de diffusion d'unités de mesure et d'évaluation de la conformité, METAS soit déjà concurrencé sur le marché suisse par des instituts de métrologie étrangers. METAS dispose de structures scientifiques, technologiques et organisationnelles performantes et concurrentielles sur la scène internationale. Sa haute compétence dans le domaine de la métrologie et son orientation vers les résultats sont reconnues au plan international et appréciées de sa clientèle. Les défis évoqués imposent à METAS une organisation souple et, simultanément, un lien malgré tout avec l'Etat. Les deux buts peuvent être atteints par la création d'un établissement de droit public doté de la personnalité juridique et tenant sa propre comptabilité, et par la transformation de METAS en une unité décentralisée de l'administration fédérale.

Au début des travaux de révision de la loi sur la métrologie, il est vite apparu qu'il serait très difficile d'introduire dans le texte existant les nombreuses dispositions organisationnelles censées régir un établissement de droit public. De plus, d'autres dispositions devaient également être adaptées, de sorte que, conformément aux principes de la technique législative, les conditions d'une révision totale étaient réunies. Des réponses claires à la consultation ont en outre montré que la création de deux lois - une loi sur la métrologie (LMétr) et une loi d'organisation (LIFM) - était indiquée.

Alors que les structures de METAS et les modalités de son pilotage par la Confédération en tant que propriétaire sont reformulées dans le présent projet de loi, les tâches de l'Institut à créer restent matériellement les mêmes. La révision est l'occasion d'actualiser et d'améliorer divers éléments de la base légale de la métrologie en Suisse, en tenant compte du nouveau contexte international. Les points essentiels de la révision sont les suivants:

- Adaptation des structures: l'Institut doit devenir un établissement de droit public doté de la personnalité juridique et tenant sa propre comptabilité. Le projet de loi suit les orientations fixées par le Conseil fédéral dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise, les considérants qu'il y expose et les exemples fournis par plusieurs décentralisations récentes.
- Intégration de la loi réglementant l'heure: la loi réglementant l'heure en Suisse sera abrogée et ses dispositions seront intégrées à la nouvelle loi sur la métrologie.
- Adaptation du niveau de réglementation: certains principes qui ne figuraient pas jusqu'ici dans la loi seront désormais intégrés dans celle-ci (par ex. la traçabilité).
- Bases de la coopération: la loi jette les bases de la coopération internationale et de la collaboration avec des organisations tant nationales qu'internationales. De plus, elle crée les bases légales permettant la conclusion d'accords internationaux par le Conseil fédéral. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur la métrologie (LMétr)

16.03.2011	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.06.2011	CN	Adhésion.
17.06.2011	CE	La loi est adoptée au vote final.
17.06.2011	CN	La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Loi sur l'Institut fédéral de métrologie ((LIFM)

16.03.2011	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
15.06.2011	CN	Adhésion.
17.06.2011	CE	La loi est adoptée au vote final.
17.06.2011	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, Theo Maissen (CEg, GR) a proposé, au nom de la commission, d'entrer en matière sur les deux projets de loi. Il a ajouté que, à l'instar du Conseil fédéral, la commission estimait qu'il fallait mieux tenir compte des nouvelles exigences internationales dans le domaine de la métrologie. Le

conseil a voté en bloc en faveur de la proposition de la commission, et il a adopté à l'unanimité et sans discussion le projet du Conseil fédéral de loi fédérale sur la métrologie.

La Chambre haute a également décidé de biffer la référence aux sociétés ouvertes au public contenue à l'art. 11, al. 2, de la loi fédérale sur l'Institut fédéral de métrologie, comme le lui recommandait sa commission. Elle a en effet constaté qu'un établissement de droit public - forme qu'est appelé à prendre l'institut - ne constitue pas une société ouverte au public au sens de l'art. 727 du code des obligations, car ce type d'établissement n'est ni coté en bourse, ni débiteur d'un emprunt par obligations auprès d'une institution de droit public. D'après le rapporteur de la commission, la Confédération serait très limitée dans le choix de l'organe de révision si cette disposition était maintenue. En revanche, les autres articles n'ont fait l'objet d'aucune opposition. Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a approuvé le projet à l'unanimité.

Au **Conseil national**, Pascale Bruderer (S, AG), rapporteur de la commission, a proposé d'entrer en matière sur les deux projets ; la majorité de la commission partageait en effet l'avis du Conseil fédéral et du Conseil des Etats selon lequel l'Office fédéral de métrologie (METAS) doit aujourd'hui faire face à de nouveaux enjeux, qui nécessitent une organisation souple et adaptée au nouveau contexte international. S'exprimant au nom d'une minorité, Katharina Prelicz-Huber (G, ZH) a cependant proposé de ne pas entrer en matière sur les deux projets, arguant que l'externalisation des tâches de l'office n'était aucunement justifiée puisque l'organisation actuelle permet déjà de répondre aux nouvelles exigences. Par 141 voix contre 24, le Conseil national est finalement entré en matière sur les deux projets. Lors de la discussion par article, il a en outre adopté, à l'instar du Conseil des Etats, la loi sur la métrologie, à une nette majorité et sans discussion.

Concernant la loi fédérale sur l'Institut fédéral de métrologie, la majorité de la commission a proposé de se rallier à la décision du Conseil des Etats. Une minorité, emmenée par Katharina Prelicz-Huber (G, ZH), proposait toutefois de compléter l'art. 8, al. c, de sorte que le conseil de l'Institut négocie aussi avec les partenaires sociaux en vue de l'élaboration de l'ordonnance sur le personnel. Cette proposition de minorité a été finalement rejetée, malgré le soutien de la gauche et des Verts, et la loi a été nettement adoptée au vote sur l'ensemble.

Au vote final, le projet 1 a été adopté par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 176 voix contre 8 au Conseil national ; le projet 2 a, quant à lui été adopté respectivement, par 41 voix contre 0 et 178 voix contre 7.

Systeme politique

05.054 Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale. Initiative populaire

Message du 29 juin 2005 concernant l'initiative populaire "Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale" (FF 2005 4139)

Situation initiale

L'initiative demande qu'un complément soit ajouté à l'art. 34 Cst. relatif à la garantie des droits politiques. A peu d'exceptions près, le Conseil fédéral et l'administration fédérale doivent se voir interdire toute activité d'information. Les mesures proposées sont les suivantes:

- Interdiction de toute activité d'information et de propagande de la part du Conseil fédéral, des cadres supérieurs de l'administration fédérale et des offices de la Confédération en période de votation. Est exceptée une brève et unique information à la population par le chef du département compétent.
- Interdiction faite à toutes les autorités fédérales de financer, d'organiser et de soutenir des campagnes d'information et de propagande concernant le scrutin ainsi que de produire, de publier et de financer du matériel d'information et de propagande. Est exceptée une brochure explicative du Conseil fédéral envoyée à tous les citoyens et les citoyennes ayant le droit de vote. Celle-ci expose de façon équitable les arguments des partisans et des opposants.
- Obligation faite à la Confédération, aux cantons et aux communes de publier la date de la votation au moins six mois à l'avance.
- Obligation faite à la Confédération, aux cantons et aux communes de mettre gratuitement à la disposition des citoyens et des citoyennes le texte soumis au vote et le texte en vigueur.
- Obligation faite au législateur de fixer dans un délai de deux ans à partir de l'acceptation de l'initiative les sanctions applicables en cas de violation des droits politiques.

Les institutions de la démocratie directe forment un des traits distinctifs du système politique suisse, pour lequel elles représentent un acquis central. Le Conseil fédéral n'a jamais cessé de s'engager en faveur de cette démocratie directe et il s'est maintes fois penché sur son propre rôle et sur celui de l'administration fédérale en période de votation, avec pour résultat que des directives internes ont été mises en place, ce qui garantit le respect de certains principes par le Conseil fédéral et par l'administration fédérale.

Ce n'est toutefois pas au seul Conseil fédéral, mais aussi au Parlement et aux tribunaux qu'il incombe de s'engager en faveur du bon fonctionnement de la démocratie. Par le biais de nombreuses interventions, les parlementaires ont exprimé leur souci de préserver le bon fonctionnement de la démocratie directe. Le Tribunal fédéral et la jurisprudence ont précisé les limites dans lesquelles l'engagement des autorités et les interventions privées étaient admissibles en période de votation, apportant ainsi une contribution décisive à la sécurité du droit et à la sauvegarde du système de démocratie directe.

L'acceptation de l'initiative entraînerait une restriction drastique des activités d'information de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral et de l'administration fédérale avant les votations. Seules des connaissances de base relatives à l'objet soumis à la votation pourraient être diffusées, et ce, dans un cadre très restrictif. Le Conseil fédéral ne pourrait plus réagir à des affirmations visiblement fausses ou trompeuses que propageraient des particuliers. Il lui serait également interdit de fournir des informations sur de nouveaux faits importants, dont la connaissance serait nécessaire à toute prise de décision objective. Ce nouvel état de fait ne resterait pas sans conséquences pour la formation de l'opinion des citoyens, qui ont le droit de connaître l'avis de leur gouvernement et les raisons sur lesquelles il se fonde, ainsi que le droit d'être informés complètement et objectivement sur les conséquences éventuelles du résultat des votations pour l'Etat, la société et les particuliers. Le droit qu'ont les citoyens de s'informer auprès de sources officielles aussi bien que de sources privées pour se forger leur propre opinion ne serait plus respecté si le Conseil fédéral et l'administration fédérale ne pouvaient plus guère informer avant les votations et si l'activité d'information de l'Assemblée fédérale devait elle aussi être strictement limitée. Si les citoyens ne devaient pratiquement plus disposer que de sources privées, leur information reposerait sur des bases incomplètes.

Le Conseil fédéral en arrive donc à la conclusion que les mesures proposées par l'initiative ne seraient pas seulement inopportunes et inappropriées, si l'on entend sauvegarder la libre formation de l'opinion publique en période de votation, mais qu'elles contribueraient bien plutôt à mettre ce processus en

danger. L'initiative méconnaît par ailleurs les nouvelles exigences en matière d'information par le Conseil fédéral et l'administration fédérale, dans un contexte en pleine évolution et fortement influencé par les médias. Elle ne fournit aucune réponse adéquate à ce sujet.

Se fondant sur ces considérations, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter, sans contre-projet, l'initiative populaire "Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale". (Source: message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale"

29.09.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
19.12.2006	CN	Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an.
20.12.2006	CE	Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an.
17.12.2007	CN	Adhésion.
21.12.2007	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
21.12.2007	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Par 34 voix contre 3, le **Conseil des Etats** a adhéré au projet du Conseil fédéral, qui propose de soumettre l'initiative (sans contre-projet) au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter. Renonçant dans un premier temps à lui opposer un contre-projet indirect, le Conseil des Etats a clairement indiqué qu'il n'entendait pas empêcher le gouvernement ou l'administration de faire usage de leur droit d'informer avant les votations. Le conseiller aux Etats Thomas Pfisterer (RL, AG) a fait part de sa conviction qu'" une démocratie référendaire moderne comme la nôtre a particulièrement besoin du conseil des autorités. "

Si le conseil s'est clairement prononcé en faveur du rejet de l'initiative, il n'en a pas moins cherché à analyser les raisons qui avaient conduit au dépôt de celle-ci. Certains députés ont d'ailleurs fait savoir que la situation actuelle ne les satisfaisait pas. Ainsi, le conseiller aux Etats Hansheiri Inderkum (C, UR) a estimé que les interventions de conseillers fédéraux dans l'émission " Arena " à la veille de votations étaient discutables, eu égard à la dignité de leur fonction. Maximilian Reimann (V, AG) est allé jusqu'à évoquer une " démocratie achetée ", puisque le Conseil fédéral utiliserait les deniers publics à des fins de propagande, tandis que son collègue Carlo Schmid-Sutter (C, AI) a critiqué les conseillers fédéraux qui se permettaient de partager la Suisse en deux camps - le bon et le mauvais - à l'issue d'une votation. Au cours des délibérations, il a été indiqué que ce thème devrait être approfondi dans le cadre de l'examen des objets 04.463 (lv.pa. Didier Burkhalter (RL, NE) "Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales" et 03.3179 (Mo. CIP-CN "Votations populaires. Informations fournies par les autorités fédérales").

La Commission des institutions politiques (CIP) du **Conseil national** devait se prononcer sur la question de savoir si elle souhaitait examiner l'initiative populaire isolément ou avec l'initiative parlementaire Burkhalter (04.463), dont la mise en oeuvre lui incombe. Par souci de transparence, la commission a proposé à son Conseil de concevoir à titre de contre-projet indirect à l'initiative populaire le projet visant à mettre en oeuvre l'initiative parlementaire. De cette façon, le peuple et les cantons pourraient voter sur l'initiative populaire en ayant connaissance du projet législatif visant à mettre en oeuvre l'initiative parlementaire, et donc des intentions du législateur.

A la session d'hiver 2006, les deux Chambres ont décidé de proroger d'un an le délai imparti pour traiter l'initiative populaire, montrant ainsi leur soutien à l'élaboration d'un contre-projet indirect.

Lors des débats au **Conseil national**, le rapporteur de la Commission des institutions politiques, M. Ruedi Lustenberger (CEg, LU), a recommandé le rejet de cette initiative populaire; il a rappelé qu'une modification de l'art. 10a de la loi fédérale sur les droits politiques avait déjà été adoptée lors de la session d'automne en réponse à une initiative Burkhalter (04.463. Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales) et que cette modification constituait déjà, indirectement, une contre-proposition à l'initiative. A l'exception des démocrates du Centre qui ont recommandé d'accepter l'initiative conformément à la proposition de minorité Hans Fehr (V, ZH), le Conseil national a suivi la décision du Conseil des Etats et recommandé le rejet de l'initiative.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 38 voix contre 2 au Conseil des Etats et par 134 voix contre 61 au Conseil national.

L'initiative populaire a été rejetée le 1 juin 2008 par 75,2 % des votants et par tous les cantons.

06.458 Initiative parlementaire (Commission des institutions politiques). Renoncer à l'introduction de l'initiative populaire générale

Rapport de la commission CN: 21.02.2008 (FF 2008 2549)

Avis du Conseil fédéral: 16.04.2008 (FF 2008 2565)

Situation initiale

Le 9 février 2003, le peuple et les cantons ont accepté à une nette majorité l'arrêté fédéral du 4 octobre 2002 relatif à la révision des droits populaires, approuvant du même coup l'outil de l'initiative populaire générale.

Depuis lors, le projet de législation d'exécution concernant la procédure de l'initiative populaire générale a été soumis à l'Assemblée fédérale (projet 06.053). Le projet du Conseil fédéral prévoyait de nombreuses modifications de la loi sur les droits politiques, de la loi sur le Parlement et de la loi sur le Tribunal fédéral. Globalement, la procédure se révèle pourtant compliquée et peu transparente, notamment en raison des caractéristiques du bicaméralisme.

Une procédure d'une telle complexité est quasiment impossible à mettre en pratique, et en tout état de cause, il faudrait plus de sept ans pour traduire dans les faits la volonté populaire. Cette réalité n'est pas de nature à renforcer le crédit des institutions.

Du reste, aucun des deux conseils n'est entré en matière sur le projet relatif à la mise en oeuvre de l'initiative populaire générale. Le mandat constitutionnel n'étant donc pas rempli, il doit être retiré.

C'est pourquoi il est proposé, maintenant que la complexité de la mise en pratique de ce nouveau droit populaire est connue, de demander au peuple et aux cantons s'ils souhaitent abroger les dispositions constitutionnelles qui se rapportent à l'initiative populaire générale. (Source: rapport de la [Commission des institutions politiques du Conseil national](#))

Compte tenu de cette situation, il est préférable d'abroger la modification constitutionnelle du 9 février 2003 afin d'éliminer l'erreur introduite par la réforme des droits populaires, puisque la Constitution ne saurait contenir deux dispositions portant le même numéro d'article mais de teneur différente (cf. RO 20031953). La Constitution ne doit pas non plus prévoir des instruments impossibles à mettre en oeuvre. Le Conseil fédéral se rallie donc aux propositions de la Commission des institutions politiques du Conseil national. (Source : avis du Conseil fédéral)

Délibérations

15.09.2006 - La commission décide d'élaborer une initiative.
30.10.2006 - Adhésion.

Arrêté fédéral portant suppression de l'initiative populaire générale
25.09.2008 CN Décision conforme au projet de la Commission
01.12.2008 CE Adhésion.
19.12.2008 CN L'arrêté est adopté au vote final.
19.12.2008 CE L'arrêté est adopté au vote final.

Après que les deux Chambres ont décidé de ne pas entrer en matière sur les textes d'application proposés par le Conseil fédéral (cf. projet 06.053), elles ont renoncé à procéder à un débat de fond sur la question et ont toutes deux adopté l'arrêté fédéral.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 178 voix contre 1 au Conseil national et par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats.

Le projet a été accepté par le peuple le 27 septembre 2009 par 67,9% des votants et par tous les cantons.

06.463 Initiative parlementaire (Maximilian Reimann). Déductibilité fiscale des versements en faveur de partis politiques

Rapport de la commission CE: 17.06.2008 (FF 2008 6823)
Avis du Conseil fédéral: 20.08.2008 (FF 2008 6845)

Situation initiale

Les versements en faveur de partis politiques doivent-ils être déductibles fiscalement? En Suisse, la situation juridique est loin d'être claire dans ce domaine. En effet, certains cantons prévoient de telles déductions dans leur législation et d'autres non. Le Tribunal fédéral a récemment rendu un arrêt critiquant les cantons qui autorisent des déductions de cette nature, parce qu'il a estimé que celles-ci étaient contraires au droit fédéral.

Les modifications de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) qui sont proposées dans le cadre du présent projet devraient permettre d'éclaircir la situation. Désormais, il sera expressément prévu que les personnes physiques puissent déduire de leur revenu imposable, au titre de déduction générale, les cotisations et les versements en faveur de partis politiques. Quant aux personnes morales, elles pourront dorénavant faire valoir les versements en faveur de partis politiques au titre des charges justifiées par l'usage commercial.

Pour le calcul de l'impôt fédéral direct, les déductions de cette nature seront possibles jusqu'à concurrence d'un montant maximal de 10 000 francs. S'agissant du calcul des impôts cantonaux et communaux, le montant déductible sera fixé par le droit cantonal. Si les cantons jouiront donc d'une certaine marge de manœuvre à cet égard, ils devront néanmoins tous appliquer le principe de la déductibilité fiscale des versements effectués en faveur de partis politiques. (Source : rapport de la [Commission des institutions politiques du Conseil des Etats](#))

Le Conseil fédéral rejette le projet de la CIP-CE et propose de ne pas entrer en matière. Si les Chambres fédérales en décident autrement, il propose d'inscrire, dans la LIFD et dans la LHID, une déduction générale limitée aux personnes physiques aux conditions suivantes:

- limiter la déduction à un montant total de 2000 francs dans la LIFD. Dans la LHID, laisser aux cantons la liberté de fixer le montant de la déduction;
- limiter la déductibilité aux cotisations et aux versements des personnes physiques en faveur des partis politiques;
- simplifier la définition de la notion de parti politique et ne pas la restreindre davantage dans la loi;
- renoncer à rendre publics les versements faits par les personnes physiques en faveur des partis politiques.

Pour les entreprises, il n'est pas nécessaire de compléter la LIFD et la LHID: la pratique actuelle concernant le parrainage politique demeure la référence. (Source : avis du Conseil fédéral)

Délibérations

- 26.04.2007 - Décidé de donner suite à l'initiative.
- 28.08.2007 - Adhésion.

Loi fédérale sur la déductibilité des versements en faveur de partis politiques

- 30.09.2008 CE Décision conforme au projet de la Commission.
- 18.03.2009 CN Divergences.
- 28.05.2009 CE Adhésion.
- 12.06.2009 CE La loi est adoptée au vote final.
- 12.06.2009 CN La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats**, rejetant la proposition de non-entrée en matière du Conseil fédéral, a décidé d'entrer en matière sur le projet par 36 voix contre 4. Lors de la discussion par article, l'art. 33, al. 1, let. i, et l'art. 59, al. 1, let. e, LIFD, ont donné lieu à un débat. Ces articles prévoyaient que les personnes physiques et les personnes morales puissent désormais déduire les versements en faveur de partis politiques de leur revenu imposable. Le projet de la commission du Conseil des Etats fixait le montant maximal de cette déduction à 10 000 francs et donnait une définition étroite des partis politiques. Le Conseil fédéral a proposé dans son avis de modifier ce projet, en demandant qu'une déduction générale

ne soit accordée à ce titre qu'aux personnes physiques et que le montant déductible maximal soit fixé à 4000 francs pour les époux qui vivent en ménage commun et à 2000 francs pour tous les autres contribuables. Le Conseil fédéral proposait en outre de biffer la définition de la notion de parti politique. Ces propositions du Conseil fédéral ont été rejetées par le conseil, de même que deux propositions de minorité. La première, déposée par Robert Cramer (G, GE), demandait que soient déduits du revenu imposable les cotisations et versements d'un montant maximal de 10 % du revenu imposable, au maximum 20 000 francs, pour autant que ceux-ci soient déclarés publiquement ; la seconde, déposée par Liliane Maury Pasquier (S, GE), reprenait les montants proposés par le Conseil fédéral, mais en conservant la définition des partis politiques donnée par la commission du Conseil des Etats. A l'issue des débats, l'ensemble des nouvelles dispositions de la LIFD proposées par la commission ont été retenues par le conseil, qui a ensuite adopté sans discussion l'art. 9, al. 2, let. l et l'art. 25, al. 1, let. e, de la LHID, dans les versions proposées par la commission.

Le **Conseil national** a rejeté par 161 voix contre 2 une proposition de non-entrée en matière déposée par Joseph Zisyadis (G, VD). Dans la discussion concernant l'art. 33, al. 1, let. i, LIFD, la Chambre basse s'est ralliée à la décision du conseil prioritaire. Par contre, elle a créé une divergence sur la question des versements en faveur de partis politiques pouvant être considérés comme des charges justifiées par l'usage commercial (art. 59, al. 1, let. e, LIFD et art. 25, al. 1, let. e, LHID) : le conseil a suivi la proposition de la minorité III, emmenée par Ruedi Aeschbacher (CEg, ZH), qui souhaitait suivre la proposition du Conseil fédéral et refuser d'accorder des déductions fiscales aux entreprises qui versent des dons en faveur de partis politiques.

Enfin, le **Conseil des Etats** a éliminé les dernières divergences qui subsistaient avec le Conseil national en se ralliant à ses propositions.

Au vote final, la loi a été adoptée par 37 voix contre 4 au Conseil des Etats et par 140 voix contre 43 au Conseil national.

Aux termes de la modification de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, tous les cantons sont tenus de prévoir les déductions en question " jusqu'à concurrence d'un montant fixé par le droit cantonal ". Les cantons doivent modifier leur législation en conséquence dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire d'ici au 1er janvier 2013.

08.515 Initiative parlementaire (Filippo Lombardi). Retrait conditionnel d'une initiative populaire en cas d'adoption d'un contre-projet indirect

Rapport de la commission CE: 12.05.2009 (FF 2009 3143)

Avis du Conseil fédéral: 20.05.2009 (FF 2009 3161)

Situation initiale

L'art. 73 de la loi fédérale sur les droits politiques dispose que toute initiative populaire peut être retirée par le comité d'initiative. Différentes raisons peuvent inciter un comité d'initiative à effectuer cette démarche. Par exemple, l'objet de l'initiative peut avoir perdu de son actualité ou sembler n'avoir plus aucune chance d'être accepté en votation populaire. Le plus souvent, toutefois, une initiative populaire est retirée parce que l'Assemblée fédérale a élaboré un contre-projet direct - c'est-à-dire une modification de la Constitution - ou un contre-projet indirect - au niveau de la loi.

Si le Parlement a élaboré un contre-projet indirect (au niveau de la loi) qui donne satisfaction au comité d'initiative, ce dernier risque de se retrouver face à un dilemme: retirer son initiative en faveur d'un contre-projet qui risque d'être rejeté, ou la maintenir par sécurité. Il arrive en effet fréquemment que les contre-projets indirects prévoient une clause selon laquelle ils ne seront publiés qu'après le retrait de l'initiative populaire ou son rejet en votation populaire. Le législateur entend éviter ainsi qu'une modification de la loi n'entre en vigueur en risquant de perdre peu après sa base constitutionnelle, à cause du résultat d'une votation populaire sur une initiative populaire. Le délai référendaire pour le contre-projet indirect commence donc à courir seulement après le retrait ou le rejet de l'initiative populaire. Cela signifie que les auteurs de l'initiative doivent décider de la retirer à un moment où le sort du contre-projet indirect, qui pourrait leur donner satisfaction, n'est pas encore scellé. En conséquence, ceux qui ne veulent courir aucun risque ont tout intérêt à ne pas retirer leur initiative.

Les modifications proposées par le présent projet visent à permettre aux comités d'initiative de retirer leur initiative populaire à condition que le contre-projet indirect entre effectivement en vigueur. Dès lors qu'un comité d'initiative opte pour ce retrait conditionnel, le délai référendaire commence à courir pour le contre-projet indirect. Si le référendum est demandé et que le contre-projet soit rejeté en votation populaire, un vote sur l'initiative populaire est quand même organisé. Dans tous les autres cas, l'initiative est réputée définitivement retirée dès qu'il n'existe plus aucun obstacle juridique à l'entrée en vigueur du contre-projet indirect. (Source: rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats)

Dans son avis, le Conseil fédéral a soutenu la solution proposée.

Délibérations

15.01.2009 - Décidé de donner suite à l'initiative.
20.02.2009 - Adhésion.

Loi fédérale sur les droits politiques (Retrait conditionnel d'une initiative populaire)

11.06.2009 CE Décision conforme au projet de la commission.
17.09.2009 CN Divergences.
21.09.2009 CE Adhésion.
25.09.2009 CE La loi est adoptée au vote final.
25.09.2009 CN La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, Corina Casanova, la chancelière de la Confédération, s'est félicitée du projet de loi. Elle a souligné le sérieux de ce projet qui, bien qu'élaboré en un temps record par la Commission des institutions politiques, ne porte en rien atteinte aux droits du Parlement ou à ceux des auteurs de l'initiative. En outre, il permet d'éviter des scrutins inutiles. Le Conseil des Etats a approuvé les modifications proposées sans discussion ni opposition.

Au **Conseil national**, une minorité emmenée par Ernst Schibli (V, ZH) a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet, arguant que celui-ci restreignait les droits populaires des électeurs. La proposition a trouvé le soutien du groupe UDC et d'une majorité du groupe radical-libéral. Pour Gabi Huber (RL, UR), il est impossible d'offrir aux auteurs d'une initiative populaire une quelconque garantie juridique qu'un contre-projet indirect entrera effectivement en vigueur. En outre, la proposition d'introduire le retrait conditionnel d'une initiative populaire ne ferait que rendre les droits populaires plus complexes et n'entraînerait aucune amélioration du statu quo pour toutes les personnes concernées. La proposition a finalement été rejetée à une faible majorité, par 82 voix contre 76. Par la suite, la Chambre basse a approuvé les décisions du Conseil des Etats, en introduisant toutefois deux nouvelles modifications rédactionnelles.

Le **Conseil des Etats** a approuvé les décisions du Conseil national sans discussion et à l'unanimité.

Au vote final, la loi a été adoptée par 40 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 106 voix contre 88 au Conseil national.

08.522 Initiative parlementaire (Thérèse Meyer-Kaelin). Exercice actif des droits politiques facilité pour les Suisses de l'étranger

Rapport de la commission CN: 18.11.2010 (FF 2011 667)

Avis du Conseil fédéral: 22.12.2010 (FF 2011 677)

Situation initiale

L'initiative parlementaire déposée par Thérèse Meyer-Kaelin (CEg, FR) vise à permettre aux Suisses de l'étranger qui ont la qualité d'électeur de renouveler leur inscription au registre des électeurs directement et automatiquement en participant simplement à un scrutin fédéral.

Aux termes du droit en vigueur, les Suisses de l'étranger qui entendent exercer leurs droits politiques doivent renouveler leur inscription au registre des électeurs tous les quatre ans. Ils peuvent le faire soit en se présentant personnellement auprès de la commune de vote, soit par écrit, éventuellement au moyen

d'une carte préimprimée envoyée par la commune de vote. S'ils ne renouvellent pas leur inscription, ils sont biffés du registre des électeurs.

Le projet de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) envisage une nouvelle possibilité pour le renouvellement des inscriptions: tout électeur domicilié à l'étranger qui participe à une votation ou à une élection prolonge automatiquement de quatre ans son inscription au registre des électeurs. Pour les communes de vote, la participation de l'électeur équivaudrait par conséquent au renouvellement de son inscription. Le Conseil fédéral peut se rallier aux considérations de la CIP-CN. Il soutient la solution proposée pour les Suisses de l'étranger qui ont la qualité d'électeur. Il est notamment reconnaissant à la commission d'avoir trouvé une solution adéquate qui tient compte de la situation et des possibilités de développement du vote électronique. Le Conseil fédéral ne peut toutefois exclure qu'il faille renforcer de nouveau les procédures de contrôle, voire en établir de nouvelles, au cas où des abus seraient constatés. (Source : rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) et avis du Conseil fédéral)

Délibérations

08.05.2009 - Décidé de donner suite à l'initiative.
27.08.2009 - Adhésion.

Loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (Simplification du renouvellement de l'inscription au registre des électeurs)

02.03.2011 CN Décision conforme au projet de la Commission.
31.05.2011 CE Adhésion.
17.06.2011 CN La loi est adoptée au vote final.
17.06.2011 CE La loi est adoptée au vote final.

Le projet de loi n'a soulevé d'objection ni au **Conseil national** ni au **Conseil des Etats**. Après la présentation du projet par leurs rapporteurs respectifs, les deux conseils ont adopté le projet sans opposition.

Au vote final, la loi a été adoptée à l'unanimité par 188 voix contre 0 au Conseil national et 41 voix contre 0 au Conseil des Etats.

10.090 Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (accords internationaux: la parole au peuple!). Initiative populaire

Message du 1er octobre 2010 relatif à l'initiative populaire "Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (accords internationaux: la parole au peuple!) (FF 2010 6353)

Situation initiale

L'initiative populaire "Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (accords internationaux: la parole au peuple!)", déposée le 11 août 2009, a abouti avec 108 579 signatures valables. Elle propose d'étendre considérablement le référendum obligatoire en matière de traités internationaux, en y soumettant les traités qui entraînent une unification multilatérale du droit dans des domaines importants, ceux qui obligent la Suisse à reprendre de futures dispositions fixant des règles de droit dans des domaines importants, ceux qui délèguent des compétences juridictionnelles à des institutions étrangères ou internationales dans des domaines importants et ceux qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus d'un milliard de francs ou de nouvelles dépenses récurrentes de plus de 100 millions de francs.

Le Conseil fédéral reconnaît à l'initiative le mérite de vouloir étendre la participation du corps électoral en matière de politique internationale. Il est toutefois d'avis qu'elle va trop loin: l'implication du peuple et des cantons dans la politique internationale doit être réservée aux questions d'importance constitutionnelle. Or, nombre de traités internationaux concernent des objets sans grands enjeux pour le public. Manquant de précision, le texte de l'initiative offre en outre une grande marge d'interprétation qui nécessiterait le développement d'une longue pratique pour assurer la sécurité du droit. Par ailleurs, la politique étrangère

de la Suisse ne gagnerait pas en légitimité. Le peuple et les cantons ne doivent y être obligatoirement associés que dans les rares cas où la Confédération envisage de limiter sa liberté d'action ou de décision, parce qu'elle est persuadée que l'assujettissement à un régime de droit international répond aux intérêts du pays et de sa population.

Donner aux cantons un droit de veto en matière de politique internationale alors qu'ils disposent de suffisamment de moyens pour se faire entendre ne répond à aucune nécessité. Enfin, la marge de manœuvre de la Confédération en matière de politique internationale serait inutilement limitée, ce qui porterait atteinte à sa réputation et à sa crédibilité sur la scène internationale. Bien que le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative, il reconnaît qu'il est légitime d'améliorer les instruments de la démocratie directe en matière de politique internationale. Il propose donc, à titre de contre-projet direct, d'inscrire dans la Constitution l'obligation de soumettre au référendum les traités internationaux d'importance constitutionnelle. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (accords internationaux: la parole au peuple!)"

13.04.2011 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2011 CE Divergences.

Projet 2

Arrêté fédéral concernant le référendum obligatoire pour les traités internationaux de rang constitutionnel (contre-projet à l'initiative "Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère [accords internationaux: la parole au peuple!]")

13.04.2011 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2011 CE Ne pas entrer en matière.

Le Conseil a mené un seul débat sur l'initiative et le contre-projet. Après plus de quatre heures de délibérations, le **Conseil national** a recommandé au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire et adopté le contre-projet direct du Conseil. Seuls les députés du groupe UDC ont soutenu l'initiative.

Les rapporteurs de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) ont signalé les problèmes, notamment juridiques et pratiques posés par l'initiative. Ainsi, l'expression "dans des domaines importants", qui revient à plusieurs reprises dans le texte de l'initiative, n'est pas une notion juridique qui se fonde sur une pratique bien établie. De fait, un domaine ne peut être qualifié d'important que d'un point de vue politique. L'Assemblée fédérale devrait donc chaque fois décider si un traité international donné concerne un domaine politiquement important. Pour la majorité de la commission, la Constitution doit faire preuve de la plus grande précision possible pour ce qui est de déterminer quand un traité international doit être soumis au référendum. De plus, l'initiative provoquerait une pléthore de scrutins. Ils ont également souligné que le peuple se prononçait aujourd'hui déjà sur les traités importants. Ces arguments ont été repris et développés par les orateurs, sauf par ceux appartenant au groupe UDC.

Mais les rapporteurs de la commission ont également reconnu que l'initiative avait le mérite de vouloir étendre la participation du corps électoral en matière de politique internationale. Ils ont dès lors défendu le contre-projet direct proposé par le Conseil fédéral, qui permettrait d'établir la symétrie entre droit international et droit national au niveau constitutionnel, telle qu'elle existe déjà au niveau législatif : les dispositions légales des traités internationaux seraient sujettes au référendum facultatif si elles étaient à caractère législatif, tandis qu'elles seraient soumises au référendum obligatoire si elles étaient à caractère constitutionnel.

Hans Fehr (V, ZH), porte-parole d'une minorité composée de membres UDC de la commission a lui, défendu l'initiative, dont la formulation serait plus adéquate. Aux termes de l'initiative, il serait en effet possible de définir clairement les traités internationaux soumis au référendum obligatoire. L'Assemblée fédérale pourrait dès lors développer une pratique cohérente en la matière. Pour les autres orateurs en faveur de l'initiative, qui ont repris ces arguments, la Suisse ne cesse de reprendre le droit international. Citant les Accords de Schengen et Dublin, les conventions de double imposition ou les arrêtés fédéraux relatifs à la libre circulation des personnes, ils ont estimé que l'initiative permettrait de lutter contre la

tendance à restreindre la démocratie directe. Elle représenterait également un moyen d'empêcher une adhésion graduelle à l'Union européenne.

Lors de la discussion par article, le Conseil national a d'abord reconnu la validité de l'initiative (art. 1 de l'arrêté concernant l'initiative, projet 1) puis, comme le veut la procédure, s'est prononcé sur le contre-projet direct. Par 111 voix contre 57 et 5 abstentions, il est entré en matière sur l'arrêté fédéral concernant le référendum obligatoire pour les traités internationaux de rang constitutionnel (projet 2) et l'a adopté au vote sur l'ensemble par 115 voix contre 52 et 4 abstentions. Différentes propositions individuelles issues des rangs UDC avaient essayé de reprendre la formulation de l'initiative concernant les conditions à réunir pour un référendum obligatoire, mais elles ont toutes été écartées.

Le Conseil national s'est ensuite prononcé sur la recommandation de vote (art. 2 de l'arrêté fédéral sur l'initiative, projet 1) et, suivant sa commission, a recommandé au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet.

A l'instar du Conseil national, le **Conseil des Etats** a recommandé par 32 voix contre 4 de rejeter l'initiative. Le rapporteur de la commission a signalé les mêmes problèmes déjà évoqués au Conseil national. L'initiative ne donnant aucune définition précise du référendum obligatoire en matière de traités internationaux, l'Assemblée devrait chaque fois décider si un traité international donné concerne un domaine politiquement important. L'initiative conduirait également à une augmentation conséquente - 30 à 40 % par année - du nombre de votations populaires. Une minorité emmenée par Maximilian Reimann (V, AG) avait proposé de recommander d'accepter l'initiative populaire. A ses yeux, les droits politiques en matière de politique internationale devaient être renforcés. De plus, les exemples donnés par le comité d'initiative devraient permettre à l'Assemblée de développer une pratique cohérente afin de définir clairement les traités internationaux soumis au référendum obligatoire.

Le Conseil des Etats a suivi sa commission et n'est pas entré en matière sur le contre-projet direct, créant ainsi une différence majeure avec le Conseil national. Pour le Conseil des Etats, même si le contre-projet est plus précis que l'initiative, la proposition du Conseil fédéral de soumettre les traités internationaux à caractère constitutionnel au référendum obligatoire n'est guère plus satisfaisante. L'Assemblée devrait aussi pour chaque cas déterminer si un traité international revêt ou non un caractère constitutionnel. Mais l'ombre de l'initiative sur le renvoi a aussi plané sur les débats. Les conseillers aux Etats opposés aussi bien au contre-projet qu'à l'initiative, ont estimé qu'il fallait présenter un front du refus très clair. Autrement, le risque serait à nouveau de voir l'attention se focaliser davantage sur les points faibles du contre-projet que sur l'initiative elle-même. C'est en vain que la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a défendu le contre-projet direct. Par 32 voix contre 2, le Conseil des Etats a rejeté l'entrée en matière.

Politique des étrangers et de l'asile

03.454 Initiative parlementaire (Thomas Pfisterer). Loi sur la nationalité. Modification

Rapport de la commission CE: 27.10.2005 (FF 2005 6495)

Avis du Conseil fédéral: 02.12.2005 (FF 2005 6655)

Situation initiale

Le 9 juillet 2003, le Tribunal fédéral rendait deux arrêts en matière de droit de la nationalité, qui ont suscité de nombreuses interventions parlementaires aux niveaux fédéral et cantonal et des débats animés entre juristes. Dans le premier arrêt, le Tribunal fédéral annulait pour la première fois une décision de naturalisation d'une commune pour cause de discrimination. Dans le second, il qualifiait de contraire à la Constitution le principe de la naturalisation par les urnes. Lorsqu'une question majeure est politiquement controversée, il est préférable que ce soit le législateur qui tranche, plutôt que de laisser au seul Tribunal fédéral le soin d'interpréter la Constitution. Le projet de loi élaboré par la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-CE) vise ainsi à lever les récentes contradictions qui sont apparues entre, d'une part, la naturalisation par le peuple, pratiquée de longue date dans quelques cantons, et, d'autre part, les principes de l'état de droit. Considérant la tradition de naturalisation par le peuple ancrée dans de nombreuses communes, la commission propose une solution qui, d'abord, confie expressément aux cantons la compétence de fixer la procédure de naturalisation et dans le canton et dans la commune, ensuite, fait obligation de motiver les refus de naturalisation, enfin, instaure simultanément un droit de recours cantonal contre ces mêmes refus.

Le projet de loi omet délibérément de nommer l'organe qui décide des demandes de naturalisation, et de fixer la procédure par laquelle la décision doit être motivée : il prévoit uniquement qu'une demande de naturalisation ne peut être soumise au vote populaire que si elle a fait l'objet d'une demande de rejet et pour autant que cette dernière ait été motivée. Le projet spécifie enfin que les cantons sont tenus de veiller à la protection de la sphère privée des candidats à la naturalisation, en ne publiant que les informations nécessaires pour déterminer si le candidat remplit les conditions de la naturalisation, d'une part, et en tenant compte du cercle des destinataires, d'autre part.

Le contenu du projet de la CIP-CE s'inscrit dans la droite ligne de la jurisprudence du Tribunal fédéral et, partant, de la Constitution. Le projet a également recueilli, sur les points essentiels, un large consensus auprès des cantons, des partis politiques et des organisations consultés dans le cadre de la procédure de consultation. Les réglementations proposées permettent, en outre, de clarifier la situation juridique suite aux deux arrêts de principe rendus par le Tribunal fédéral le 9 juillet 2003. Le projet a été adopté à l'unanimité par la CIP-CE. Source : Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats)

Le Conseil fédéral a accepté le projet de loi et le rapport du 27 octobre 2005 présentés par la CIP-CE, dans son avis du 2 décembre 2005.

Délibérations

09.12.2003 CE Décidé de donner suite à l'initiative.

Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN) (Procédure cantonale/Recours devant un tribunal cantonal)

14.12.2005 CE Décision conforme au projet de la commission.

07.06.2007 CN Entrer en matière. L'objet retourne à la Commission pour la discussion de détail.

02.10.2007 CN Divergences.

10.12.2007 CE Divergences.

17.12.2007 CN Divergences.

19.12.2007 CE Adhésion.

21.12.2007 CE La loi est adoptée au vote final.

21.12.2007 CN La loi est adoptée au vote final.

Rejetant une proposition de non-entrée en matière de Christoffel Brändli (V, GR), ainsi que sa proposition de renvoi, le **Conseil des Etats** a suivi les arguments de sa commission et a adopté le projet de loi, sans modification, par 31 voix contre 6 et 2 abstentions. L'idée principale de ce projet est de trouver un compromis entre les exigences posées par le Tribunal fédéral, qui considère la naturalisation par les urnes comme contraire à la Constitution et les exigences démocratiques de quelques dizaines de communes alémaniques qui pratiquent le vote populaire pour l'acceptation des naturalisations. Concrètement, les cantons pourront définir la procédure de naturalisation aux niveaux communal et cantonal, mais si l'instance de décision propose de rejeter une demande, elle devra motiver son refus. Une décision négative pourra être attaquée devant une juridiction cantonale. L'UDC, seul parti à être opposé à ce projet, rejette toute idée de décisions motivées et de voies de recours, au nom du peuple souverain.

Contrairement à la majorité de sa commission, le **Conseil national**, est entré en matière par 103 voix contre 74 sur ce projet de loi. Pour la majorité de la Chambre basse, il doit faire office de contre-projet à l'initiative populaire "Pour des naturalisations démocratiques" (voir objet 06.086). Le projet est donc renvoyé en commission pour l'examen de détail.

Lors de la discussion par article, les fronts au Conseil national ne se sont pas apaisés entre la droite dure emmenée par l'UDC qui veut maintenir la naturalisation par les urnes et le camp rose-vert qui en défend le caractère purement administratif. Pour Thérèse Meyer (C, FR), porte-parole de la Commission des institutions politiques (CIP), la naturalisation ne doit pas être un acte purement administratif et son caractère politique doit être maintenu. C'est dans cette optique que la commission propose d'octroyer aux assemblées communales l'autorisation de se prononcer sur les naturalisations. Cette proposition a été adoptée par 111 voix contre 78. Contre l'avis de l'UDC, la majorité a décidé par 102 voix contre 86 que tout rejet devrait être explicité par écrit. Par 112 voix contre 75, les députés ont décidé que les cantons devront publier certaines informations concernant les candidats. La gauche s'est également opposée sans succès à ce que Marianne Huguenin (-, VD) a appelé "une dérive digne de l'inquisition". Suivant la Chambre haute, les députés ont maintenu la procédure de recours auprès des autorités judiciaires cantonales. Les propositions de l'UDC visant à restreindre le droit de recours ont toutes été rejetées. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 77 voix contre 72.

Lors de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** n'a suivi aucune des propositions de la Chambre basse. Ainsi, par 25 voix contre 13, il a maintenu sa décision de laisser aux cantons la possibilité de naturalisation par les urnes. Il a également rejeté la proposition visant à obliger les opposants à une naturalisation à motiver la demande de rejet par écrit. Le Conseiller fédéral Christoph Blocher a défendu cette option en arguant de l'autonomie des cantons et des communes dans le choix des procédures de naturalisation.

La Chambre haute a maintenu son opposition à l'inscription de l'appartenance religieuse dans la liste des données personnelles du requérant à transmettre au corps électoral.

Le **Conseil national** a suivi la majorité de sa commission et a maintenu par 103 voix contre 79 sa position quant à la naturalisation par les urnes. Pour une majorité, une telle procédure serait contraire à la Constitution et au droit international. Par contre, le Conseil s'est rallié à la Chambre haute sur les autres points de divergences.

Sans discussion, le **Conseil des Etats** a préféré sauver l'ensemble du projet en renonçant à la naturalisation par les urnes.

La loi, ainsi adoptée, sera publiée dans la Feuille fédérale si l'initiative populaire "Pour des naturalisations démocratiques" est rejetée en votation populaire le 1er juin 2008.

Au vote final, la loi a été adoptée par 36 voix contre 5 au Conseil des Etats et 109 voix contre 73 au Conseil national.

06.009 Loi sur l'usage de la contrainte

Message du 18 janvier 2006 relatif à la loi sur l'usage de la contrainte et des mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (Loi sur l'usage de la contrainte, LUSC) (FF 2006 2429)

Situation initiale

Le droit actuel prévoit que les personnes séjournant illégalement en Suisse peuvent, si nécessaire, être rapatriées de force dans leur pays d'origine. Ces rapatriements forcés relèvent en principe de la compétence des autorités cantonales d'exécution. La Confédération soutient toutefois activement les cantons; à titre d'exemple, on peut mentionner la préparation des documents de voyage et l'organisation centralisée des vols à partir des aéroports de Zurich ou Genève.

Suite à la survenance d'incidents graves dans le cadre de ces rapatriements, les cantons et la Confédération ont procédé à un examen du déroulement des rapatriements ainsi que des bases légales en vigueur. Ils sont arrivés à la conclusion que le cadre légal est souvent peu clair. Ainsi, ils ont édicté des directives communes sur l'exécution des rapatriements, applicables à titre provisoire. Par ailleurs, les cantons ont prié la Confédération d'édicter une réglementation uniforme. Lors de l'élaboration de cette réglementation, il est apparu que les organes d'exécution de la Confédération ne disposaient pas non plus de bases légales uniformes régissant l'usage de la contrainte policière (usage de la force physique, de moyens accessoires ou d'armes) ou des mesures policières (rétention, fouille). Le présent projet constitue la base légale formelle pour l'usage de la contrainte par les organes de la Confédération ainsi que, dans le cadre du droit des étrangers, par les organes cantonaux d'exécution. Les dispositions prévues concrétisent les exigences découlant du droit constitutionnel s'agissant de la contrainte et des mesures policières et règlent la formation des autorités compétentes. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi sur l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (Loi sur l'usage de la contrainte, LUSC)

09.06.2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
03.10.2007	CN	Divergences.
10.12.2007	CE	Divergences.
17.12.2007	CN	Divergences.
19.12.2007	CE	Divergences.
06.03.2008	CN	Divergences.
18.03.2008	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
18.03.2008	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
20.03.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.
20.03.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

La loi sur l'usage de la contrainte, qui vise à uniformiser les pratiques de l'ensemble des cantons, a été bien accueillie par le **Conseil des Etats**. Tant les représentants de la droite, que ceux de la gauche ont souligné la nécessité d'une telle loi qui fixe des règles claires. Toutefois la gauche a demandé, en vain, qu'on autorise seulement l'immobilisation des mains et pas des pieds et qu'on ne recourt pas à des chiens policiers pour surveiller les renvois. En vain, elle a aussi réclamé la mise sur pied d'un organe de contrôle indépendant, tel que préconisé par le Conseil de l'Europe. Le Conseiller fédéral Christoph Blocher a rejeté cette dernière proposition en soulignant que la loi réglait clairement l'usage des mesures de contrainte. Au vote d'ensemble, la loi a été adoptée par 22 voix et 7 abstentions.

Le **Conseil national** est entré en matière sur ce projet par 124 voix contre 36. La proposition de non-entrée en matière, emmenée par Louis Schelbert (G, LU) a été rejetée, ainsi qu'une proposition de renvoi du groupe socialiste. Ces derniers, tout en saluant une loi réglementant l'usage de la contrainte, en ont contesté certaines mesures, jugées avilissantes par Maria Roth-Bernasconi (S, GE). Lors de la discussion par article, toutes les propositions du camp rose-vert visant à réduire l'arsenal des moyens autorisés (chiens, menottes et pistolets à électrochocs) ont échoué. La majorité bourgeoise a rappelé que l'usage de la contrainte et des mesures policières n'intervient que quand tous les autres moyens ont échoué. La majorité a rejeté par 82 voix contre 63 une proposition de Ruth-Gaby Vermot-Mangold (S, BE) visant à interdire l'usage de la contrainte envers les enfants, en application de la Convention sur les droits de l'enfant. Pour le porte-parole de la commission, Yvan Perrin (V, NE), l'article concerné prévoit dans son 2ème alinéa que l'usage de la contrainte doit être proportionné aux circonstances et assurer ainsi une protection suffisante aux mineurs.

La Chambre basse a rejeté une proposition de minorité emmenée par Serge Beck, (RL, VD) visant à autoriser le recours aux médicaments pour calmer les personnes récalcitrantes. Elle a également interdit l'usage de moyens auxiliaires pour entraver les voies respiratoires.

Au vote sur l'ensemble, le Conseil a adopté la loi par 96 voix contre 60.

La principale divergence dont le **Conseil des Etats** devait délibérer concernait l'usage du pistolet à électrochocs (Taser). Au nom de la commission, Hansheiri Inderkum (CEg, UR) a rappelé que cette arme, dont on ne connaît pas les séquelles provoquées à long terme et qui a entraîné la mort de plusieurs personnes, ne pouvait pas être qualifiée de " dispositif incapacitant n'ayant pas d'effet léthal ". Il a également rappelé que les résultats de la procédure de consultation ont montré que cette arme est très controversée. On peut même se poser la question si elle n'est pas assimilable à un instrument de torture. Pour toutes ces raisons, la majorité de la commission a recommandé de rejeter la proposition du Conseil national.

Pour une minorité emmenée par Alex Kuprecht (V, SZ), il est disproportionné de qualifier le Taser d'instrument de torture. Elle estime que le Taser est une bonne alternative à une arme à feu. Dick Marty (RL, TI) estime indispensable que le Conseil des Etats puisse se prononcer en toute connaissance sur ce sujet en demandant un rapport scientifique sur les effets du Taser. Il a relevé qu'il n'était pas sérieux d'introduire une telle disposition dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences. Le conseiller fédéral Christoph Blocher a également, au nom du collège gouvernemental, recommandé le rejet de cette disposition devant toutes les incertitudes liées à ce moyen. La majorité a été suivie par 28 voix contre 11. L'autre divergence a été éliminée sans discussion.

Au **Conseil national**, les deux camps sont restés sur leur position. La commission, qui avait maintenu sa proposition par 12 voix contre 11, avec la voix prépondérante du président a été suivie par 93 voix contre 89. Le **Conseil des Etats** a confirmé ses précédentes décisions par 23 voix contre 14.

Au **Conseil national**, les divergences entre la droite et la gauche concernant l'introduction du Taser dans l'arsenal autorisé par la nouvelle loi, ont subsisté. La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a regretté que la controverse sur le Taser ait pris autant de poids dans les débats. Elle a rappelé que cette loi, qui fixe le cadre juridique de l'usage de la contrainte, est indispensable. Malgré le risque de faire échouer toute la loi, le National a maintenu sa position par 92 voix contre 85.

Suite à cette décision, une **conférence de conciliation** s'est réunie. Par 17 voix contre 9, elle a adhéré à la proposition du Conseil national et par 14 voix contre 11 a rejeté une proposition prévoyant de fixer des conditions drastiques à l'usage du Taser.

Au **Conseil des Etats**, les représentants socialistes ont plaidé en vain pour le rejet de cette loi, alors que la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a tenté de rassurer le camp des opposants en rappelant que l'usage du Taser allait faire l'objet d'une ordonnance d'application qui en fixera les conditions d'utilisation. Le Conseil a suivi la proposition de la Conférence de conciliation par 26 voix contre 13.

Au **Conseil national**, les fronts et les arguments sont restés les mêmes que lors des autres débats. Au final, la Chambre basse a suivi la Conférence de conciliation par 115 voix contre 71.

Au vote final, la loi a été adoptée par 26 voix contre 9 au Conseil des Etats et par 123 voix contre 61 au Conseil national.

07.052 Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Loi. Abrogation

Message du 4 juillet 2007 concernant l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (FF 2007 5455)

Situation initiale

La loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, dite Lex Koller, doit être abrogée. Cette loi ne paraît aujourd'hui plus nécessaire. Le risque de l'emprise étrangère sur le sol indigène contre laquelle la loi devait lutter est devenu tout au plus ponctuel. Une forte demande étrangère n'existe que par rapport aux logements de vacances et peu de sites touristiques s'en trouvent touchés.

Pour cette raison, le champ d'application de la loi s'est fortement amenuisé au fil du temps. Les personnes à l'étranger ont depuis quelque temps déjà le droit d'acquérir sans autorisation des immeubles servant d'établissements stables, même si elles n'y exercent elles-mêmes pas d'activité commerciale. N'est donc

aujourd'hui soumise au régime de l'autorisation que l'acquisition de logements de vacances et d'habitations non utilisées par le propriétaire.

Dans certaines régions, la construction de logements de vacances s'est beaucoup développée. Elle est caractérisée par une faible utilisation des logements de vacances, qui ne sont pas loués régulièrement, et par un important effort à fournir au plan des infrastructures, qui doivent être adaptées pour quelques périodes de pointe.

Mais le fait que les logements de vacances se trouvent en mains suisses ou étrangères ne joue aucun rôle. C'est pourquoi des mesures relevant du droit de l'aménagement du territoire sont bien davantage appropriées pour résoudre ce problème que le traitement spécial réservé aux personnes à l'étranger. C'est la raison pour laquelle un message, relatif à une modification de la loi sur l'aménagement du territoire (07.062), est soumis au Parlement conjointement.

Après l'abrogation de la loi, les personnes à l'étranger pourront, dans le respect de l'ordre juridique, acquérir des immeubles de manière illimitée, également à titre de placement de capitaux. L'abrogation peut donc donner des impulsions économiques importantes au plan national. Des investissements étrangers directs dans la construction de logements peuvent créer ou maintenir des places de travail et augmenter l'offre en appartements à louer qui se fait rare à beaucoup d'endroits.

Pour que les mesures proposées en matière d'aménagement du territoire puissent être mises en oeuvre et prendre pleinement effet dans les cantons et les communes, la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ne sera abrogée que trois ans après l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire révisée. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger

12.03.2008 CN Entrer en matière et renvoi au Conseil fédéral

11.06.2008 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, la perspective d'un renvoi du projet au Conseil fédéral a commencé à se faire jour dès le débat d'entrée en matière. Si les députés se sont accordés à juger la Lex Koller obsolète, ils ont toutefois fait valoir que, avant d'en décider l'abrogation, il convenait d'analyser les éventuelles conséquences d'une telle décision.

L'entrée en matière n'a donné lieu à aucune opposition. Le conseil s'est rallié à la majorité de la commission, qui proposait de renvoyer le projet au Conseil fédéral en le chargeant d'examiner les mesures d'accompagnement. Il a rejeté la proposition de la minorité II Werner Messmer (RL, TG) qui s'opposait au renvoi.

Le conseil a par ailleurs rejeté une proposition de renvoi au Conseil fédéral du projet " Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Mesures d'accompagnement liées à l'abrogation de la LFAIE " (07.062), qui a été traité conjointement avec la Lex Koller. Cet objet a été renvoyé à la commission afin qu'elle procède à la discussion par article.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié à la décision du Conseil national par 18 voix contre 18, grâce à la voix prépondérante du président.

Etat de la synthèse : août 2008

07.083 Code-frontières Schengen. Modifications du droit sur les étrangers et sur l'asile

Message du 24 octobre 2007 portant approbation et mise en oeuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du code frontières Schengen (développement de l'acquis de Schengen) et relatif aux modifications du droit des étrangers et du droit d'asile en vue de la mise en oeuvre totale de l'acquis de Schengen et Dublin déjà repris (compléments) (FF 2007 7449)

Situation initiale

Le 5 juin 2005, le peuple suisse a accepté en votation populaire la participation à la coopération de Schengen et Dublin. La Suisse a ratifié l'accord d'association à Schengen (AAS) et l'accord d'association à Dublin (AAD) le 20 mars 2006. Cette association est dynamique et la Suisse s'est engagée à accepter

en principe les développements de l'acquis Schengen et Dublin. Plusieurs développements de l'acquis de Schengen ont déjà été notifiés par l'UE à la Suisse depuis que celle-ci a signé cet accord. A côté de l'insertion d'éléments de biométrie dans les documents de voyage pour étrangers, un autre développement est d'une importance particulière. Il s'agit du code frontières Schengen qui doit être soumis au Parlement pour approbation et entraîne la modification de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr).

La présente révision législative a en outre pour but une mise en oeuvre intégrale de l'acquis de Schengen et de Dublin déjà repris. Pour ce faire, quelques compléments doivent être apportés à la LEtr, à la loi sur l'asile (LAsi), et à la loi sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA). Ces adaptations devront être en vigueur lors de la mise en application des accords d'association, soit vraisemblablement le 1er novembre 2008.

A. Code frontières Schengen

Le code frontières Schengen, instrument visant à établir quelles règles communes de contrôle sont applicables aux frontières extérieures et intérieures Schengen a été notifié à la Suisse le 9 mars 2006. Ce développement de l'acquis doit être approuvé par le Parlement. Le code frontières est directement applicable mais exige tout de même quelques adaptations de la LEtr. Un renvoi prononcé aux frontières extérieures Schengen, soit pour la Suisse, aux aéroports d'où proviennent des voyageurs hors de l'espace Schengen, doit être notifié au moyen d'un formulaire standard indiquant les voies de droit. Un éventuel recours n'a pas d'effet suspensif et le renvoi est en principe immédiatement exécutoire. Cette réglementation prévue aux frontières extérieures est susceptible de s'appliquer aux frontières intérieures en cas de réintroduction des contrôles de personnes. Elle ne doit cependant pas s'appliquer aux personnes qui sont renvoyées de Suisse lorsqu'elles n'ont pas d'autorisation alors qu'elles y sont tenues ou lorsqu'elles ne remplissent plus les conditions d'entrée requises pour un séjour non soumis à autorisation. C'est pourquoi, dans ces cas, la procédure prévue dans la LEtr est maintenue; une décision est rendue uniquement sur demande. L'entrée en vigueur des accords d'association est prévue suite à la ratification de l'UE qui aura lieu probablement début 2008. Suite à cette entrée en force, la Suisse devra, sous réserve de l'approbation de ce développement par le Parlement, être prête à appliquer le code frontières Schengen dans les 2 ans.

B. Adaptation du droit des étrangers

Il convient de modifier la LEtr afin de permettre le renvoi des personnes non ressortissantes d'un Etat Dublin, séjournant illégalement en Suisse, à destination d'un autre Etat Dublin, si ce dernier est compétent pour mener la procédure d'asile. Les cantons ont ainsi la possibilité de s'adresser à l'office fédéral des migrations reprise en charge de la personne. L'exécution du renvoi reste néanmoins de la compétence des cantons, tout comme les frais liés au séjour et à l'exécution du renvoi.

L'acquis de Schengen déjà repris permet à la Suisse de demander aux entreprises de transport aérien assurant des liaisons depuis les Etats hors Schengen à destination de la Suisse de transmettre certaines données concernant leurs passagers juste après l'enregistrement, à des fins de contrôle frontière. La LEtr doit être complétée, notamment par des dispositions pénales relatives à ces obligations, comme au devoir de diligence des entreprises de transport.

Le Conseil fédéral prévoit finalement d'inscrire dans la LEtr une clause de délégation permettant au département fédéral de la justice et de la police (DFJP), en accord avec le département fédéral des affaires étrangères (DFAE), de conclure des arrangements réglant les questions d'organisation relatives au retour d'étrangers dans leur Etat d'origine.

C. Adaptation du droit de l'asile

Dans le domaine de l'asile, la Suisse doit examiner lors du dépôt d'une demande d'asile sur son territoire, à sa frontière terrestre, ou dans un aéroport, quel Etat est seul compétent en vertu des accords d'association à Dublin pour mener la procédure d'asile. Lorsqu'une demande d'asile est déposée à la frontière terrestre, comme sur le territoire suisse, ou suite à une interception lors du franchissement illégal de la frontière, le requérant est en général conduit à un centre d'enregistrement. A l'aéroport, une autorisation d'entrée ne sera octroyée que si en sus des conditions déjà prévues, la Suisse est compétente pour mener la procédure d'asile et de renvoi selon les accords d'association à Dublin. Par ailleurs, la loi doit prévoir la possibilité de déléguer à des tiers la saisie de données biométriques. Il s'agit ici avant tout des empreintes digitales, qui sont déjà saisies par des entreprises privées.

D. Adaptation de la LDEA

La loi sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile doit être adaptée aux tâches que l'office des migrations (ODM) est amené à effectuer en vertu des accords d'association à Schengen et à Dublin. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de l'échange de notes entre la Suisse et la Communauté européenne concernant la reprise du code frontières Schengen (Développement de l'acquis de Schengen)

11.03.2008	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
29.05.2008	CN	Adhésion.
13.06.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
13.06.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Projet 2

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) (Compléments apportés dans le cadre de la mise en oeuvre des accords d'association à Schengen et à Dublin)

11.03.2008	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
29.05.2008	CN	Divergences.
11.06.2008	CE	Adhésion.
13.06.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.
13.06.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

Projet 1

Le **Conseil des Etats** a décidé, sans opposition, d'entrer en matière sur le projet. Lors de la discussion par article, il a rejeté deux propositions déposées par Gisèle Ory (S, NE) : la première visait à ce que l'art. 7, al. 3, soit complété par une disposition prévoyant que, si l'entrée en Suisse est refusée à une personne, la décision doit être rédigée dans une langue compréhensible pour la personne concernée ; la seconde demandait de modifier l'art. 64, al. 2, de sorte que le délai de recours soit prolongé de trois jours à dix jours après la notification de la décision de renvoi.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Des propositions déposées par une minorité Leuenberger-Genève (G, GE), qui allaient dans le sens de celles déjà rejetées par le Conseil des Etats, ont été rejetées.

Projet 2

Le **Conseil des Etats** a largement suivi la position du Conseil fédéral ; il a uniquement adapté quelque peu l'art. 34, al. 3, du projet.

Au **Conseil national**, deux minorités rose-vertes ont souhaité renforcer la protection des droits de l'homme : la première a déposé une proposition visant à compléter l'art. 64a, al. 2, par une disposition visant à accorder l'effet suspensif aux recours contre un renvoi lorsqu'il y a lieu de croire qu'il y a eu violation de la Convention européenne des droits de l'homme ou de la Convention relative au statut des réfugiés ; quant à la deuxième, elle a demandé que soit biffé l'art. 98b, al. 1bis, qui prévoit que l'office peut déléguer à des tiers la saisie et le traitement de données biométriques. Elle voulait en effet exclure toute transmission de données aussi sensibles à des tiers afin d'éviter de possibles abus. Les deux propositions ont toutefois été rejetées : à une exception près (art. 36), le conseil a suivi toutes les décisions du Conseil des Etats.

Lors de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a approuvé la décision du Conseil national relative à l'art. 36.

Au vote final, le projet 1 a été adopté par 40 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 148 voix contre 22 au Conseil national. Le projet 2 a été adopté, respectivement par 41 voix contre 0 et par 161 voix contre 16.

08.407 Initiative parlementaire (Jacques Neiryck). Faciliter l'admission et l'intégration des étrangers diplômés d'une haute école suisse

Rapport de la commission CN: 05.11.2009 (FF 2010 373)

Avis du Conseil fédéral: 27.01.2010 (FF 2010 391)

Situation initiale

Depuis de nombreuses années, les milieux académiques et les milieux économiques dénoncent les difficultés auxquelles sont perpétuellement confrontés les étudiants et les diplômés issus d'Etats autres que ceux membres de l'UE et de l'AELE lorsqu'ils souhaitent obtenir une autorisation de séjour. Parallèlement, depuis 2000, des interventions parlementaires ont régulièrement été déposées en vue de corriger les insuffisances manifestes du droit des étrangers. Celles-ci ont également été abordées lors des délibérations au sujet de la loi sur les étrangers (LEtr).

Dans son initiative parlementaire du 19 mars 2008, le conseiller national Jacques Neiryck propose d'adapter la réglementation de la LEtr en ce qui concerne l'ordre de priorité applicable à l'admission en vue de l'exercice d'une activité lucrative (priorité accordée aux travailleurs indigènes), les conditions d'admission, le séjour à des fins de formation ou de perfectionnement, et l'octroi facilité d'une autorisation d'établissement.

Le projet, élaboré par la commission compétente du Conseil national, prévoit de réaliser les objectifs visés par l'initiative en modifiant la LEtr sur trois points:

- Modification de la réglementation actuelle de l'ordre de priorité (art. 21 LEtr) de manière à permettre également aux ressortissants d'Etats tiers diplômés d'une haute école suisse d'être admis sur le marché du travail si leur activité lucrative revêt un intérêt scientifique ou économique prépondérant.
- Modification de l'art. 27 LEtr de manière à ne plus lier l'octroi d'une autorisation de séjour à des fins de formation ou de perfectionnement au critère de la "sortie de Suisse assurée".
- Modification de l'art. 34 LEtr de manière que les séjours effectués à des fins de formation ou de perfectionnement soient pris en compte, à certaines conditions, dans le calcul du nombre d'années nécessaires à l'obtention d'une autorisation d'établissement.

La Commission des institutions politiques (CIP) a veillé à élaborer un projet qui tienne compte des besoins divers affichés par les acteurs et domaines concernés (diplômés étrangers, hautes écoles, marché du travail helvétique et milieux économiques), et qui garantisse que la législation pertinente soit à la fois efficace et cohérente. Le projet vise à faire en sorte que les conditions d'admission en Suisse pour les ressortissants étrangers souhaitant entreprendre des études supérieures ainsi que l'accès des diplômés au marché du travail soient aménagés de façon à permettre à notre pays de conserver durablement son rang parmi les meilleures places économiques et sites de formation au niveau international. (Source : rapport de la [Commission des institutions politiques du Conseil national.](#))

Avis du Conseil fédéral :

A l'instar de la grande majorité des participants à la consultation, le Conseil fédéral est d'avis que les modifications proposées se justifient dans une large mesure. S'agissant de l'accès au marché du travail, elles sont de surcroît conformes à la pratique actuelle puisque les ressortissants d'Etats tiers diplômés d'une haute école suisse obtiennent en règle générale une autorisation de séjour s'ils trouvent en Suisse un emploi correspondant à leur formation et s'il est démontré que leur domaine d'activité souffre d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

Par contre, le Conseil fédéral ne saurait approuver le complément à l'art. 21, al. 3, proposé suite à la procédure de consultation, selon lequel l'étranger serait admis en Suisse à titre provisoire à la fin de sa formation afin qu'il puisse y chercher un emploi revêtant un intérêt scientifique ou économique prépondérant. Compte tenu du fait que huit cantons sont opposés à la modification des dispositions concernant l'ordre de priorité, le Conseil fédéral estime qu'ouvrir encore davantage le marché du travail ne se justifie pas. (Source : avis du Conseil fédéral)

Délibérations

- 22.08.2008 - Décidé de donner suite à l'initiative.
- 14.10.2008 - Adhésion.

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) (Faciliter l'admission des étrangers diplômés d'une haute école suisse)

03.03.2010	CN	Décision conforme au projet de la Commission.
07.06.2010	CE	Adhésion.
18.06.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.
18.06.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.

Les conseils ont adopté le projet sans discussion. Le Conseil national par 104 voix contre 36 et le Conseil des Etats par 33 voix et 3 abstentions.

Au vote final, la loi a été adoptée par 145 voix contre 39 au Conseil national et par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats.

09.060 Pour le renvoi des étrangers criminels (Initiative sur le renvoi). Initiative populaire. Modification de la LEtr

Message du 24 juin 2009 concernant l'initiative populaire "Pour le renvoi des étrangers criminels (Initiative sur le renvoi)" et la modification de la loi fédérale sur les étrangers (FF 2009 4571)

Situation initiale

La modification proposée de la loi fédérale sur les étrangers est un contre-projet indirect à l'initiative sur le renvoi. D'une part, il faudrait prendre en considération l'intégration de l'étranger avant de délivrer une autorisation d'établissement illimitée et inconditionnelle. D'autre part, les motifs de révocation des autorisations fondées sur le droit des étrangers sont précisés afin d'unifier la pratique et de la rendre plus efficace.

L'initiative populaire "Pour le renvoi des étrangers criminels (initiative sur le renvoi)" vise à ce que les étrangers condamnés pour certains délits ou qui ont perçu abusivement des prestations des assurances sociales ou de l'aide sociale soient privés de tous leurs droits à séjourner en Suisse et soient expulsés. Par ailleurs, les personnes concernées doivent être frappées d'une interdiction d'entrer sur le territoire et punies si elles contreviennent à l'interdiction d'entrée ou entrent illégalement en Suisse d'une autre manière. La marge d'appréciation des autorités pour ordonner de telles mesures doit disparaître.

L'initiative populaire n'est pas contraire aux règles impératives du droit international public. Elle peut être interprétée comme faisant partie du principe du non refoulement admis en droit international public. Cependant, accepter l'initiative entraînerait d'importants conflits avec des garanties de l'Etat de droit inscrites dans la Constitution fédérale, notamment la protection de la vie privée et familiale ou le principe de la proportionnalité des mesures prises par l'autorité. Qui plus est, d'importantes dispositions du droit international public non impératif ne pourraient plus être respectées, par exemple certaines clauses de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'accord sur la libre circulation des personnes conclu avec l'Union Européenne.

L'initiative populaire comporte une liste relativement aléatoire d'éléments constitutifs d'infractions qui, indépendamment de la peine prévue dans un cas particulier, doivent automatiquement conduire à une révocation des autorisations relevant du droit des étrangers. Si l'initiative était acceptée, une peine mineure pour un petit cambriolage aboutirait automatiquement à une révocation de l'autorisation, mais pas une peine privative de liberté de plusieurs années pour une fraude très grave portant sur une somme importante. Cette situation irait à l'encontre du principe de la proportionnalité, fondamental dans tout Etat de droit. Le Conseil fédéral recommande donc au Parlement de rejeter l'initiative populaire et de lui opposer un contre-projet indirect.

Le contre-projet indirect prévoit une adaptation de la loi fédérale sur les étrangers.

Il reprend le souhait des auteurs de l'initiative sans entrer en contradiction avec le droit international public ni avec les droits fondamentaux garantis par la Constitution.

L'autorisation d'établissement est illimitée et inconditionnelle. Elle ne devrait plus être octroyée que si l'étranger est bien intégré. Il devrait en aller de même pour les conjoints étrangers admis au titre du regroupement familial.

Une bonne intégration présuppose le respect de l'ordre juridique suisse, l'adhésion aux valeurs fondamentales de la Constitution et la volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation. Les connaissances linguistiques revêtent également une grande importance.

Cette exigence légale pour l'octroi d'une autorisation d'établissement doit permettre d'encourager les étrangers à mieux s'intégrer et, en particulier, à apprendre une langue nationale. Une meilleure évaluation de l'intégration avant l'octroi de l'autorisation d'établissement permet également d'éviter de longues procédures de révocation en cas de violation du droit consécutive à une intégration insuffisante.

Le droit en vigueur prévoit la possibilité de révoquer ou de ne pas prolonger les autorisations relevant du droit des étrangers et de prononcer des interdictions d'entrée en cas d'infractions graves ou répétées. Le contre-projet indirect doit permettre de préciser les motifs de révocation et de tenir davantage compte du degré d'intégration lors des décisions. Lorsque l'étranger est condamné par un jugement passé en force à la suite d'un délit passible d'une peine privative de liberté d'un an au moins ou qu'il a été condamné à une peine privative de liberté de deux ans au moins, la marge d'appréciation des autorités pour décider de révoquer l'autorisation doit être restreinte, sous réserve du principe constitutionnel de la proportionnalité des mesures prises par l'autorité et du droit international public. Le contre-projet indirect doit permettre d'unifier la pratique des cantons et de la rendre plus conséquente. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

10.12.2009	CE	L'objet est différé.
10.03.2011	CE	Ne pas entrer en matière.
01.06.2011	CN	Ne pas entrer en matière.

Projet 2

Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "Pour le renvoi des étrangers criminels (initiative sur le renvoi)"

10.12.2009	CE	L'objet est différé.
18.03.2010	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
02.06.2010	CN	Adhésion.
18.06.2010	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
18.06.2010	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Projet 3

Arrêté fédéral concernant le contre-projet "Expulsion et renvoi des criminels étrangers dans le respect de la Constitution" (contre-projet à l'initiative populaire "Pour le renvoi des étrangers criminels" [Initiative sur le renvoi]) (Projet de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats du 18 février 2010)

18.03.2010	CE	Décision conforme à la décision de la Commission.
02.06.2010	CN	Divergences.
07.06.2010	CE	Divergences.
08.06.2010	CN	Divergences.
09.06.2010	CE	Adhésion.
10.06.2010	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
10.06.2010	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil des Etats** a, par 30 voix contre 6, adopté une motion d'ordre de sa commission pour que celle-ci puisse réexaminer la validité de l'initiative et déterminer s'il y a lieu de présenter un contre-projet direct à l'initiative. Les résultats de la votation sur les minarets (voir objet (08.061) ont également pesé sur ce débat et plusieurs parlementaires de gauche et de droite ont plaidé pour l'irrecevabilité. Du côté des représentants des radicaux-libéraux, l'idée de présenter un contre-projet direct a été défendue, notamment par Rolf Büttiker (RL, SO). Les membres de l'Union démocratique du centre ont quant à eux, fustigé cette tactique purement électorale visant, selon Maximilian Reimann (V, AG) à repousser la votation populaire sur cette initiative après les élections fédérales de 2011.

Suivant sa commission, le **Conseil des Etats** n'a pas voulu invalider l'initiative et a rejeté une proposition de minorité Claude Hêche (S, JU) et une proposition individuelle de Theo Maissen (CEg, GR) par 28 voix contre 13. Les arguments de Claude Hêche (S, JU) concernant l'incompatibilité de l'initiative avec le principe contraignant de non-refoulement n'ont pas convaincu. Une autre proposition de minorité emmenée par Robert Cramer (G, GE) proposant que l'initiative soit déclarée partiellement valable n'a pas connu plus de succès et a également été rejetée par 28 voix contre 13. Pour éviter que le peuple

n'approuve l'initiative, les conseillers aux Etats ont préféré soutenir un contre-projet direct par 22 voix contre 6 et 11 abstentions. Ce contre-projet reprend, notamment, une liste de délits passibles d'un renvoi ou d'une expulsion. Le Conseil des Etats a ajouté la condamnation à une peine privative de liberté d'au moins 18 mois pour escroquerie d'ordre économique ou pour une infraction liée à l'aide sociale, aux assurances sociales ou à d'autres contributions de droit public. Cet art. 121, al. 1ter a été adopté par 31 voix contre 5. L'alinéa 1bis de ce même article introduisant un alinéa sur l'intégration a été adopté par 28 voix contre 5. L'alinéa 3 précisant que les décisions relatives au retrait du droit de séjour et au renvoi doivent être prises dans le respect des droits fondamentaux de la Constitution fédérale et du droit international, a été adopté par 33 voix contre 5. Au vote sur l'ensemble, les sénateurs approuvent le contre-projet par 22 voix contre 6 et 11 abstentions. Par 34 voix contre 6, la Chambre des cantons recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet. Le traitement du contre-projet indirect proposé par le Conseil fédéral et modifiant la loi sur les étrangers (LEtr) a été ajourné jusqu'au résultat de la votation populaire (art. 2, al. 2 de l'arrêté fédéral sur l'initiative).

Au **Conseil national**, une proposition de minorité emmenée par Andreas Gross (S, ZH) déclarant l'initiative nulle, a été rejetée par 118 voix contre 69.

Une partie de la gauche et des verts, ainsi que les membres de l'UDC ont combattu le contre-projet direct. Alors que pour les premiers, il s'agissait de ne pas entrer en matière sur un projet guère différent du texte de l'initiative, pour l'UDC, ce projet est inefficace et ne va rien changer à la pratique actuelle. Par 97 voix contre 84, le Conseil est entré en matière sur le contre-projet direct. La Chambre basse a suivi sa commission en y développant la partie intégration pour obtenir le soutien d'une partie de la gauche. Ceci a eu pour conséquence une modification de la structure du contre-projet, avec l'introduction d'un nouvel article constitutionnel exclusivement consacré à l'intégration (art. 121a) et un article consacré au renvoi et à l'expulsion (art. 121b). Par 102 voix contre 62, le Conseil a suivi sa commission à l'art. 121a. Il a voulu ainsi préciser et concrétiser la notion d'intégration, au contraire du Conseil des Etats qui s'était prononcé pour une définition générale. Ainsi, il a jugé indispensable de mentionner l'objectif visé par l'intégration ainsi que les principes de l'égalité des chances, de la coexistence pacifique et de la promotion de l'intégration.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié au National, dans une volonté d'inscrire dans la Constitution un volet intégration pour éviter que le seul article de la Constitution consacré aux étrangers ne parle que des étrangers criminels. Une proposition de Jean-René Fournier (CEg, VS) demandant que l'alinéa 6 de cet article soit biffé, estimant qu'il était exagéré de demander à la Confédération de contrôler non seulement ce qu'elle finance, mais aussi la manière dont les cantons et les communes accomplissent leurs tâches, a été adoptée par 22 voix contre 19. Une seconde proposition de minorité emmenée par Urs Schwaller (CEg, FR) qui voulait maintenir la version initiale du Conseil des Etats a été rejetée par 26 voix contre 17.

A l'art. 121a, al. 6, le **Conseil national** a cherché une voix de compromis en proposant que cantons et communes collaborent avec la Confédération pour l'examen périodique des mesures d'intégration et pour que les prescriptions éventuelles de la Confédération ne puissent être imposées qu'après consultations des cantons. Cette solution de compromis a été adoptée par 101 voix contre 65.

Le **Conseil des Etats** s'est finalement rallié à cette dernière version par 31 voix contre 6.

Au vote final, le projet 2 a été adopté par 26 voix contre 5 au Conseil des Etats et par 92 voix contre 82 au Conseil national. Quant au projet 3, il a été adopté par 35 voix contre 6 et par 93 voix contre 88.

L'initiative populaire a été acceptée par le peuple le 28 novembre 2010 par 52,3 % des votants et par 15 cantons et 5 demi-cantons.

Le contre-projet a été rejeté par le peuple le 28 novembre 2010 par 54,2 % des votants et par tous les cantons.

Projet 1

Suite à l'acceptation par le peuple de l'initiative populaire, le **Conseil des Etats**, suivant sa commission, a décidé sans discussion, de ne pas entrer en matière sur le contre-projet indirect à l'initiative " sur le renvoi".

Suivant sa commission et le Conseil des Etats, le **Conseil national** a décidé sans discussion et sans opposition de ne pas entrer en matière sur ce projet.

10.031 Coordination entre la procédure d'asile et la procédure d'extradition. Loi

Message du 24 février 2010 concernant la loi fédérale sur la coordination entre la procédure d'asile et la procédure d'extradition (FF 2010 1333)

Situation initiale

Il s'agit d'ouvrir la voie du recours au Tribunal fédéral contre les décisions en matière d'asile dans un nombre restreint de cas, lorsqu'une procédure d'asile et une procédure d'extradition se déroulent parallèlement. Le projet prévoit des mesures d'accompagnement propres à permettre de mieux coordonner et d'accélérer les deux procédures.

Un groupe de travail du Département fédéral de justice et police a étudié des solutions propres à améliorer la coordination des procédures d'asile et d'extradition lorsqu'elles se déroulent parallèlement. Cette démarche a eu pour origine plusieurs cas d'extradition dans lesquels la personne poursuivie pénalement en Suisse y a simultanément déposé une demande d'asile, faisant dès lors l'objet de deux procédures se déroulant en parallèle, ce qui n'a pas été sans poser des problèmes de coordination.

Les défauts de coordination, tant sous l'angle chronologique que du point de vue matériel, posent de sérieux problèmes dans trois cas environ par année. Ils sont dus à plusieurs facteurs. Les deux procédures présentent sur le plan de leur déroulement et des voies de recours des différences inhérentes au système. La procédure d'asile et la procédure d'extradition relèvent d'autorités fédérales distinctes et le système des voies de recours n'est pas le même dans l'une et l'autre procédure. Dans certains cas, cette situation peut aboutir à ce que les autorités compétentes en matière d'asile, d'une part, et en matière d'extradition, d'autre part, rendent des décisions contradictoires. Elle peut également avoir pour incidence d'allonger excessivement la durée des procédures. Les difficultés de coordination proviennent également du fait que les deux procédures visent des buts différents. La procédure d'asile a pour objectif primordial de protéger les personnes persécutées dans leur pays; pour sa part, la procédure d'extradition vise principalement à permettre la poursuite pénale des personnes recherchées. Tant dans le cadre de la procédure d'asile que dans celui de la procédure d'extradition, il est impératif que les autorités examinent le danger que court réellement la personne concernée dans l'Etat où elle est poursuivie.

Les mesures prévues répondent principalement aux trois préoccupations suivantes:

améliorer l'échange d'informations entre les autorités chargées de la procédure d'asile, d'une part, et les autorités compétentes en matière d'extradition, d'autre part; accélérer la procédure d'asile; exclure des décisions contradictoires en matière d'asile et d'extradition, décisions pouvant engendrer une trop longue détention en matière d'extradition, ce qui est de nature à nuire à la crédibilité de la Suisse sur la scène internationale. Les mesures en question porteront le moins possible atteinte au droit procédural. Elles permettront d'éviter une trop longue détention aux fins d'extradition et des retards inutiles dans les procédures; enfin, elles n'exigeront pas des autorités des décisions dans des domaines qui ne relèvent pas de leur compétence.

Concrètement, le nouveau régime proposé ouvre, en matière d'asile, l'accès au Tribunal fédéral dans des cas bien déterminés. Cette innovation permettra à la fois d'opérer, à l'échelon de la juridiction suprême, la jonction de la procédure d'asile et de la procédure d'extradition lorsqu'elles se déroulent en parallèle et de tenir dûment compte du principe du non-refoulement. La voie du recours au Tribunal fédéral étant censée être ouverte dans un petit nombre de cas, la modification du régime de voies de droit est raisonnable. A titre de mesures complémentaires, le projet prévoit de soumettre la procédure d'asile à la maxime de célérité et d'obliger les autorités compétentes pour la procédure d'asile à prendre en compte le dossier relatif à la procédure d'extradition et inversement.

La mise en oeuvre des mesures préconisées exige des modifications de la loi sur l'asile (RS 142.31), de la loi sur le Tribunal fédéral (RS 173.110) et de la loi sur l'entraide pénale internationale (RS 351.1). (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur la coordination entre la procédure d'asile et la procédure d'extradition

14.06.2010	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2010	CN	Adhésion.
01.10.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.
01.10.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet sans discussion par 23 voix et 2 abstentions.

Au **Conseil national**, une minorité emmenée par Silvia Schenker (S, BS) proposait de ne pas entrer en matière. La gauche et les verts estimaient d'une part, qu'il n'était pas nécessaire de légiférer sur cette matière qui ne concerne qu'une dizaine de cas par année et que d'autre part, cette loi donnait un pouvoir supplémentaire au Tribunal fédéral, alors qu'il n'avait pas l'expertise nécessaire en matière d'asile. Pour la majorité de la commission, au contraire, cette loi permettra de coordonner et d'accélérer les procédures d'extradition et les demandes d'asile. L'entrée en matière a été adoptée par 107 voix contre 54. La discussion par article n'a fait l'objet d'aucune discussion et le projet a été adopté tel que proposé par le Conseil fédéral.

Au vote final, la loi a été adoptée par 132 voix contre 61 au Conseil national et par 37 voix contre 0 au Conseil des Etats.

3. Ordre juridique

Généralités

- 04.444 Initiative parlementaire (Erwin Jutzet). Délai de réflexion obligatoire et article 111 CC
- 05.453 Initiative parlementaire (Pierre Kohler). Interdiction des pitbulls en Suisse
- 05.463 Initiative parlementaire (Toni Brunner). Empêcher les mariages fictifs
- 06.062 Code de procédure civile suisse
- 06.063 CC. Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation
- 06.461 Initiative parlementaire (Paul Rechsteiner). Réhabilitation des Suisses engagés volontaires durant la guerre civile espagnole
- 07.061 CC. Cédule hypothécaire de registre et autres modifications des droits réels
- 07.062 LAT. Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Mesures d'accompagnement liées à l'abrogation de la LFAIE
- 07.065 Mise à jour formelle du droit fédéral
- 08.010 Loi sur les brevets. Choix du régime de l'épuisement en droit des brevets
- 10.039 Loi sur la restitution des avoirs illicites

Organisation judiciaire fédérale

- 07.099 Tribunal fédéral des brevets. Loi
- 08.066 Loi sur l'organisation des autorités pénales
- 08.501 Initiative parlementaire (Commission des affaires juridiques). Augmentation du nombre de postes de juge au Tribunal administratif fédéral
- 09.475 Initiative parlementaire (Commission des affaires juridiques). Augmentation temporaire du nombre de postes de juge au Tribunal administratif fédéral
- 10.400 Initiative parlementaire (Commission des affaires juridiques). Rétribution des juges ordinaires du Tribunal fédéral des brevets
- 10.441 Initiative parlementaire (Commission des affaires juridiques). Rapports de travail et traitement du procureur général de la Confédération et de ses suppléants
- 10.442 Initiative parlementaire (Commission des affaires juridiques). Organisation et tâches de l'autorité chargée de la surveillance du Ministère public de la Confédération
- 11.400 Initiative parlementaire (Commission des affaires juridiques). Nombre de postes de juges au Tribunal fédéral à partir de 2012

Droit pénal / Entraide judiciaire

- 05.081 CP. Internement à vie pour les délinquants jugés très dangereux
- 05.092 Procédure pénale. Unification
- 05.404 Initiative parlementaire (Maria Roth-Bernasconi). Réprimer explicitement les mutilations sexuelles commises en Suisse et commises à l'étranger par quiconque se trouve en Suisse
- 06.087 Entraide judiciaire en matière pénale. Accord avec le Mexique

- 06.102 CP. Norme pénale sur le délit d'initié. Modification
- 07.021 Entraide judiciaire en matière pénale. Accord avec la République fédérative du Brésil
- 07.063 Pour l'imprescriptibilité des actes de pornographie infantine. Initiative populaire
- 07.094 Entraide judiciaire en matière pénale. Accord avec le Chili
- 08.034 Cour pénale internationale. Mise en oeuvre du Statut de Rome
- 10.112 Entraide judiciaire en matière pénale. Accord avec l'Argentine

Droit de la nationalité

- 03.428 Initiative parlementaire (Susanne Leutenegger Oberholzer). Nom et droit de cité des époux. Egalité
- 06.414 Initiative parlementaire (Ruedi Lustenberger). Loi sur la nationalité. Un délai plus long pour annuler une naturalisation
- 07.039 Passeports biométriques et documents de voyage. Arrêté fédéral
- 09.439 Initiative parlementaire (Thérèse Meyer-Kaelin). Assurer l'accès à une carte d'identité classique, non biométrique, sans puce, à tous les ressortissants suisses
- 10.308 Loi sur les documents d'identité. Modification

Egalité des droits

- 06.096 Discrimination à l'égard des femmes. Convention

Sécurité intérieure, Protection de l'Etat

- 06.046 Systèmes d'information de police de la Confédération. Loi

Généralités

04.444 Initiative parlementaire (Erwin Jutzet). Délai de réflexion obligatoire et article 111 CC

Rapport de la commission CN: 16.11.2007 (FF 2008 1767)

Avis du Conseil fédéral: 27.02.2008 (FF 2008 1783)

Situation initiale

Le 18 juin 2004, le conseiller national Erwin Jutzet (S, FR) a déposé une initiative parlementaire visant à assouplir le délai de réflexion obligatoire auquel doivent se soumettre dans les procédures de divorce sur requête commune les conjoints avant qu'ils ne puissent confirmer leur volonté de divorcer (art. 111, al. 2, Code civil [CC]).

Le nouveau droit du divorce (art. 111 ss CC), entré en vigueur le 1er janvier 2000, répondait au besoin d'adapter les normes aux conceptions actuelles de la société.

Au cœur des nouvelles dispositions se trouvaient la volonté d'exclure la notion de faute, de faciliter un accord entre les époux, de renforcer la protection des intérêts des enfants et de réglementer de manière équitable les conséquences économiques du divorce. Le nouveau droit du divorce a ainsi notamment instauré le divorce sur requête commune (art 111 à 113 CC) et le divorce sur demande unilatérale après une séparation d'une durée de quatre ans (art. 114 CC). Le droit à une contribution d'entretien y est aménagé en principe indépendamment de la notion de faute et la position économique des femmes divorcées est améliorée grâce au principe du partage par moitié de la prestation de sortie acquise durant le mariage par leur ex-conjoint auprès d'une institution de prévoyance professionnelle. Une autre innovation importante a été la possibilité accordée aux parents divorcés d'exercer sur demande l'autorité parentale en commun. Concernant les enfants, le nouveau droit du divorce leur a accordé le droit d'être entendus et la possibilité a été octroyée au juge de désigner un curateur qui les représente lorsque de justes motifs l'exigent.

Le Conseil fédéral est favorable à la suppression du délai de réflexion obligatoire auquel doivent se soumettre les conjoints dans les procédures de divorce sur requête commune.

La loi doit protéger les époux contre les conséquences d'une requête de divorce hâtive. En donnant expressément au juge la possibilité de fixer plusieurs séances d'audition des conjoints, le projet tient suffisamment compte de cette exigence. (Source: rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats et avis du Conseil fédéral)

Délibérations

06.09.2005 - Décidé de donner suite à l'initiative.

21.11.2005 - Adhésion.

Code civil (Délai de réflexion dans la procédure de divorce sur requête commune)

11.03.2009 CN Décision conforme au projet de la Commission.

10.09.2009 CE Divergences.

22.09.2009 CN Adhésion.

25.09.2009 CN La loi est adoptée au vote final.

25.09.2009 CE La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil national** a approuvé le projet de sa commission. Il a rejeté deux propositions de minorité : la première, qu'il a balayée par 151 voix contre 13, demandait de ne pas entrer en matière sur le projet ; quant à la deuxième, elle visait à introduire un délai de révocation de sept jours.

Le **Conseil des Etats** a décidé sans opposition d'entrer en matière sur le projet. Cependant, contrairement au Conseil national, il a quelque peu reformulé l'art. 111, al. 2, ainsi que les art. 287 et 288 du Code de procédure civile (CPC).

Le **Conseil national** s'est finalement rallié aux décisions du Conseil des Etats.

Au vote final, la loi a été adoptée par 180 voix contre 9 au Conseil national et par 38 voix contre 0 au Conseil des Etats.

05.453 Initiative parlementaire (Pierre Kohler). Interdiction des pitbulls en Suisse

Rapport de la commission CN: 20.02.2009 (FF 2009 3099)

Avis du Conseil fédéral: 22.04.2009 (FF 2009 3139)

Situation initiale

Le 28 avril 2006, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a donné suite à l'initiative parlementaire du conseiller national Pierre Kohler (C, JU). La commission du Conseil des Etats s'est ralliée à cette décision le 28 août 2006. Une sous-commission a été instituée, qui a élaboré les bases d'une législation nationale visant à résoudre le problème des chiens dangereux. Elle a proposé notamment une disposition constitutionnelle consacrant la compétence fédérale et une modification de la loi sur la protection des animaux prévoyant des mesures d'uniformisation des dispositions visant à protéger l'homme contre les risques liés aux chiens et d'amélioration de la transparence de ces réglementations.

Le 15 juin 2007, l'Office vétérinaire fédéral (OVF), sur mandat de la CSEC-N, a ouvert la procédure de consultation. 230 avis ont été déposés. La majorité des cantons est favorable à une réglementation fédérale, mais critique, voire refuse le projet de modification de la loi sur la protection des animaux. Elle rejette en particulier les interdictions et les autorisations proposées, les jugeant inadaptées à la situation et aux risques possibles. Seuls cinq cantons approuvent expressément la proposition de modifier la loi sur la protection des animaux. Côté partis, autorités et organisations faïtières, les avis favorables et les oppositions se contrebalancent.

Le 19 novembre 2007, la CSEC-N a autorisé sa sous-commission à poursuivre ses travaux et à tenir compte des résultats de la consultation. La sous-commission a élaboré un projet de loi sur les chiens en collaboration avec l'OVF et l'Office fédéral de la justice. La CSEC-N a examiné le projet de loi lors de ses séances des 19 et 20 février 2009. Elle a approuvé la modification constitutionnelle par 17 voix contre 6 et adopté le projet de loi et son rapport explicatif par 14 voix contre 5. Une minorité de la commission a proposé de ne pas entrer en matière sur l'arrêté fédéral ni sur la loi.

Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a rappelé à plusieurs occasions qu'il appartenait aux cantons de prendre des mesures de protection de la population contre les chiens dangereux et qu'il ne souhaitait pas modifier cette répartition des compétences. (cf. réponse du 10 mars 2006 à la motion 05.3812 " Art. 7a et 7c de la loi sur la protection des animaux. Entrée en vigueur " et réponse du 24 mai 2006 à la motion 05.3751 " Dispositions légales efficaces en matière de détention de chiens ").

La modification constitutionnelle et le principe d'une loi fédérale visant à protéger la population contre les chiens dangereux ont été très favorablement accueillis lors de la consultation - notamment par les cantons - : le Conseil fédéral ne s'y oppose donc plus, même s'il aurait préféré que les cantons prennent eux-mêmes les mesures nécessaires et veillent à harmoniser leurs législations.

Le projet de loi sur les chiens laisse aux cantons la possibilité d'adopter des réglementations plus strictes pour protéger l'homme contre les chiens (art. 13 du projet de loi). Il tient donc compte du fait que la plupart des cantons disposent déjà d'une législation visant à protéger la population contre les chiens dangereux et que d'autres cantons ont modifié la leur en conséquence ou vont le faire. Le Conseil fédéral se demande par conséquent dans quelle mesure le présent projet de loi pourrait contribuer à unifier les législations cantonales sur les chiens dangereux ou à améliorer la transparence. (Source : rapport de la Commission et avis du Conseil fédéral).

Délibérations

- 28.04.2006 - Décidé de donner suite à l'initiative.
- 28.08.2006 - Adhésion.
- 03.10.2008 CN Le délai est prolongé jusqu'à la session d'automne 2009.

Projet 1

Arrêté fédéral sur la protection des êtres humains contre les animaux

09.06.2009	CN	Décision conforme au projet de la commission.
15.03.2010	CE	Adhésion.
17.12.2010	CN	L'arrêté fédéral est rejeté en votation finale.
17.12.2010	CE	L'arrêté fédéral est rejeté en votation finale.

Projet 2

Loi sur les chiens

09.06.2009	CN	Décision divergente du projet de la commission.
15.03.2010	CE	Divergences.
14.09.2010	CN	Divergences.
21.09.2010	CE	Divergences.
28.09.2010	CN	Divergences.
01.12.2010	CE	Divergences.
06.12.2010	CN	La proposition de la Conférence de conciliation est rejetée.

Au **Conseil national**, Ruedi Noser (RL, ZH) a proposé, au nom d'une minorité de la commission, de ne pas entrer en matière sur le projet. Il a jugé qu'édicter une loi sur les chiens au niveau fédéral serait disproportionné et inutile, les bases légales existantes étant suffisantes. La proposition de non-entrée en matière a reçu le soutien du groupe libéral-radical ainsi que de la majorité du groupe UDC. Le conseil a cependant voté l'entrée en matière par 102 voix contre 72 pour le projet 1 et par 98 voix contre 68 pour le projet 2. Il a également adopté une motion d'ordre de Kathy Riklin (CEg, ZH), qui demandait que les propositions individuelles soient traitées en catégorie IV.

Au cours de la discussion par article, le Conseil national a adopté sans discussion, par 93 voix contre 67, le projet de nouvel article constitutionnel sur la protection de l'être humain contre les animaux.

S'agissant de la loi sur les chiens (projet 2), le conseil s'est rallié à la majorité des propositions de sa commission.

La Chambre basse a en outre adopté, par 95 voix contre 65, une proposition du conseiller national Norbert Hochreutener (CEg, BE), visant à ce que la couverture de l'assurance responsabilité civile que les détenteurs de chiens doivent conclure, selon l'art. 11, soit fixée à 1 million de francs au minimum (éventuellement à 2 millions). Le conseil a biffé l'al. 2 du projet de la commission, qui donnait au Conseil fédéral la compétence de fixer les sommes d'assurance minimales.

Au vote sur l'ensemble, le projet ainsi modifié a été adopté par 97 voix contre 72.

Le **Conseil des Etats** a décidé sans opposition d'entrer en matière sur le projet. Il a adopté le nouvel article constitutionnel par 31 voix et 3 abstentions, mais a apporté un certain nombre de modifications au projet de loi. Ainsi, le conseil s'est prononcé en faveur d'une procédure d'autorisation pour la détention de certaines races de chiens (art. 2, al. 4), il a biffé l'interdiction de laisser des chiens sans surveillance dans l'espace public (art. 2, al. 3), mais a donné aux cantons la possibilité d'introduire l'obligation de tenir les chiens en laisse dans d'autres lieux publics que ceux prévus par le projet de la commission du Conseil national (art. 3, al. 2). En outre, le nouvel art. 3a permet aux cantons de déclarer certains lieux publics zones interdites aux chiens. Contrairement au Conseil national, le Conseil des Etats s'est prononcé en faveur de la version de l'art. 11 proposée par la commission du Conseil national. L'art. 13 a fait l'objet d'une controverse : le projet prévoyait d'autoriser les cantons à édicter des dispositions plus strictes pour la protection des êtres humains et des animaux contre les dangers provenant des chiens, mais la majorité de la commission du Conseil des Etats n'a pas voulu attribuer cette compétence aux cantons, jugeant que celle-ci viderait de son sens l'élaboration d'une loi au niveau fédéral, un avis partagé par la conseillère fédérale Doris Leuthard. Malgré les objections d'une minorité, qui considérait que cette modification de l'art. 13 allait à l'encontre de la volonté exprimée par les citoyens de plusieurs cantons, la majorité du conseil a suivi l'avis de sa commission, par 23 voix contre 19.

Au vote final, le projet ainsi modifié a été adopté par 21 voix contre 12 et 6 abstentions.

Lors de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** ne s'est pas rallié à l'avis du Conseil des Etats ; il a maintenu sa proposition qui visait à accorder aux cantons la possibilité d'édicter des lois plus sévères. Mario Fehr (S, ZH), rapporteur de la commission, a en effet souligné qu'un référendum serait quasi inévitable si l'on retirait aux cantons le droit d'édicter des lois plus strictes. Une proposition visant à mettre en oeuvre une procédure d'autorisation pour la détention de races de chiens

potentiellement dangereux a également fait l'objet d'une controverse : alors qu'une minorité de la commission, emmenée par Kathy Riklin (CEg, ZH), proposait de suivre le Conseil des Etats et d'adopter cette proposition, le conseil l'a finalement rejetée par 109 voix contre 52. Par ailleurs, la Chambre basse a apporté une modification rédactionnelle à l'art. 6, al. 1, let. d. : le terme de " muselière " a été remplacé, sur proposition individuelle d'Oskar Freysinger (V, VS), par " accessoire buccal ou péribuccal qui empêche les morsures ".

Le **Conseil des Etats** a campé sur ses positions : il a réitéré son refus d'attribuer aux cantons la compétence d'édicter des lois plus strictes et sa volonté de soumettre la détention de chiens potentiellement dangereux à autorisation. Une proposition déposée par une minorité de gauche de la commission, qui voulait suivre le Conseil national, a été rejetée par 28 voix contre 15.

Le **Conseil national** a maintenu, sans discussion, l'ensemble de ses décisions.

Par 23 voix contre 17, le **Conseil des Etats** a une nouvelle fois rejeté une proposition déposée par une minorité de gauche qui voulait se rallier à la décision du Conseil national et permettre aux cantons d'édicter eux-mêmes des lois plus strictes. Il a suivi le Conseil national sur un seul point en mentionnant non plus la muselière mais des accessoires buccaux ou péribuccaux empêchant les morsures. Il s'est ainsi opposé par 23 voix contre 6 à la proposition du Conseil fédéral qui entendait s'en tenir à la décision première du Conseil des Etats.

La **conférence de conciliation** a recommandé d'adopter la position du Conseil des Etats sur les points de divergence restants ; celui-ci n'avait pas voulu attribuer aux cantons la compétence d'édicter des dispositions plus strictes et souhaitait que la détention de chiens potentiellement dangereux reste soumise à une procédure d'autorisation. Bien que le **Conseil national** ait tout d'abord approuvé la proposition de la conférence de conciliation, une motion d'ordre visant à réexaminer le projet a été déposée par Chantal Galladé (S, ZH) ; celle-ci a insisté sur le fait que la proposition de rejet déposée par une minorité n'avait pas été soumise au vote et rappelé que le vote au sein de la conférence de conciliation avait été par la suite extrêmement serré. Le Conseil national a adopté la motion d'ordre par 132 voix contre 37. Il a également suivi la proposition de Mme Galladé et rejeté, par 95 voix contre 81, celle de la conférence de conciliation qui préconisait, à l'instar du Conseil des Etats, d'instaurer une législation sur les chiens qui s'appliquerait uniformément sur tout le territoire suisse.

La loi sur les chiens n'ayant pas été adoptée, les deux conseils ont également rejeté, au vote final, l'arrêté fédéral sur la protection de l'être humain contre les animaux, au Conseil national par 122 voix contre 54 et au Conseil des Etats par 30 voix contre 3.

05.463 Initiative parlementaire (Toni Brunner). Empêcher les mariages fictifs

Rapport de la commission CN: 31.01.2008 (FF 2008 2247)

Avis du Conseil fédéral: 14.03.2008 (FF 2008 2261)

Situation initiale

L'initiative parlementaire déposée par le Conseiller national Toni Brunner (V, TG) le 16 décembre 2005 vise à modifier l'art. 98 du Code civil (CC) du 10 décembre 1907 de façon que les fiancés qui ne sont pas citoyens suisses soient en possession d'une autorisation de séjour ou d'un visa valables à l'ouverture de la procédure préparatoire. Ainsi, les requérants d'asile définitivement déboutés et les personnes séjournant illégalement en Suisse ne pourront se soustraire à l'obligation de quitter le pays grâce à une procédure préparatoire de mariage. L'auteur de l'initiative estime que la révision partielle du CC découlant de la nouvelle loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr) ne permet pas d'empêcher à coup sûr les mariages fictifs. Elle laisse en effet aux services de l'état civil une certaine marge d'appréciation, puisqu'elle ne définit pas les cas concrets permettant de conclure à un mariage fictif ni les critères fondant le refus d'entamer une procédure préparatoire. L'initiative parlementaire a pour objet de préciser ces critères en introduisant le principe du séjour légal dans le CC. (Source: rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national)

Comme la grande majorité des participants à la procédure de consultation, le Conseil fédéral est d'avis que les modifications proposées sont justifiées. En effet, celles-ci permettent d'une part d'uniformiser la pratique qui diverge actuellement d'un canton à l'autre, voire d'un office de l'état civil à l'autre. D'autre part, elles augmentent la cohérence de l'activité de l'Etat, soit entre les autorités migratoires qui veillent au respect des prescriptions de police des étrangers et les offices de l'état civil chargé de célébrer les

mariages et d'enregistrer les partenariats. En conséquence, la sécurité et la prévisibilité du droit s'en trouvent généralement renforcées (art. 5 de la Constitution [Cst.]; RS 101). Voir en particulier la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Menétrey-Savary "Les mariages binationaux à l'ère du soupçon" (06.3341). L'accès aux institutions du mariage et du partenariat enregistré peut être réservé aux personnes qui séjournent légalement sur notre territoire. Par ailleurs, le droit de la filiation n'opère depuis longtemps plus de distinctions entre enfants nés dans le mariage et enfants nés hors mariage. Aussi, il n'y a pas lieu de craindre que ceux-ci fassent indirectement les frais des mesures envisagées. Les dispositions projetées sont conformes aussi bien à la Constitution qu'à la Convention européenne des droits de l'homme. (Source: avis du Conseil fédéral)

Délibérations

- 04.07.2006 - Décidé de donner suite à l'initiative.
- 30.10.2006 - Adhésion.

Code civil (CC) (Empêcher les mariages en cas de séjour irrégulier)

- 04.03.2009 CN Décision conforme au projet de la Commission.
- 25.05.2009 CE Adhésion.
- 12.06.2009 CN La loi est adoptée au vote final.
- 12.06.2009 CE La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, les députés ont rejeté, par 104 voix contre 68, la proposition de ne pas entrer en matière sur le projet, déposée par une minorité de gauche. Celle-ci a notamment insisté sur le fait que le droit de contracter mariage était un droit fondamental, prévu aussi bien par la Constitution fédérale que par la Convention européenne des droits de l'homme. Par ailleurs, cette minorité estimait que les auteurs de l'initiative n'expliquaient pas assez précisément dans leur texte ce qu'ils entendaient par mariage fictif. De plus, elle était d'avis que la législation en vigueur permettait déjà de régler le problème en question. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté sans débat, par 104 voix contre 68.

Quant au **Conseil des Etats**, qui est lui aussi entré en matière contre l'avis d'une minorité, il s'est rallié aux décisions du Conseil national par 27 voix contre 12.

Au vote final, la loi a été adoptée par 123 voix contre 68 au Conseil national et par 32 voix contre 13 au Conseil des Etats.

06.062 Code de procédure civile suisse

Message du 28 juin 2006 relatif au code de procédure civile suisse (FF 2006 6841)

Situation initiale

Le droit civil matériel - codifié pour l'essentiel dans le CC et le CO - est unifié depuis plus d'un siècle. Il en va de même du droit suisse de l'exécution, s'agissant de prétentions pécuniaires et de sûretés à fournir. En revanche, le droit de procédure civile est resté morcelé. Chaque canton possède en effet son propre code de procédure et sa propre organisation judiciaire. Cette situation - unique en Europe - a de nombreux inconvénients : elle rend plus onéreuse et difficile la mise en oeuvre du droit matériel d'une part, et oblige d'autre part les cantons à des efforts d'adaptation chaque fois que le législateur fédéral édicte des prescriptions en matière de procédure civile. Tel est souvent le cas dans le cadre du droit privé social (p. ex. en droit de la famille, du bail, du travail et en matière de protection des consommateurs). Le droit fédéral de la concurrence, des biens immatériels et le droit privé économique, comprennent également un grand nombre de prescriptions procédurales, que les cantons ont dû transposer dans leur droit et adapter chaque fois en conséquence. La nécessité de codifier le droit de la procédure civile - comme la procédure pénale - au niveau fédéral est donc aujourd'hui généralement admise. Le peuple et les cantons ont accepté en 2000 une modification de la Constitution conférant cette compétence à la Confédération.

La justice suisse jouit certes d'une bonne réputation. Il n'empêche que chaque procès soulève les mêmes problèmes de fond : les moyens et les efforts consentis (longueur et coûts de la procédure) et le résultat (produit de l'exécution) sont souvent sans commune mesure entre eux. Un droit de procédure unifié devrait contribuer à améliorer la situation, bien que cela ne soit pas le seul facteur dont dépende

l'efficacité d'une procédure. L'organisation de la justice et la mise à sa disposition des moyens financiers nécessaires sont également déterminantes. Il n'est également pas rare que le droit ne puisse être appliqué en raison de l'insolvabilité de la partie succombante. L'unification de la procédure ne permet certes pas de résoudre ce genre de problèmes mais sa nécessité n'en demeure pas moins évidente : elle contribuera à la transparence et à la prévisibilité des règles, rendra possible l'élaboration d'une jurisprudence unifiée et favorisera l'évolution du droit. Le code de procédure civile suisse est destiné à remplacer les 26 réglementations cantonales. Il règle la procédure devant les tribunaux cantonaux et l'arbitrage interne. La procédure en matière civile devant le Tribunal fédéral est réglée par la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral, complétée par la loi fédérale de procédure civile fédérale.

Le projet repose sur les principes suivants :

- Il s'inspire le plus souvent de règles bien établies du droit de procédure cantonal, d'autant plus qu'elles ont trouvé leur expression théorique dans des ouvrages de doctrine faisant référence. La transcription de la tradition cantonale est également reconnaissable d'un point de vue formel, tant par la structure et la systématique que par la rédaction et la terminologie du projet.

- Les questions controversées du droit de procédure sont résolues dans le projet selon un compromis résultant de la pesée des intérêts qui s'opposent dans tout procès : ceux du demandeur, lequel aspire à une protection de son droit qui soit rapide, économique et durable et ceux du défendeur, qui revendique un large éventail des moyens de défense. La partie succombante veut des voies de recours efficaces, la partie qui a eu gain de cause réclame au contraire une exécution immédiate. Entre les deux, l'Etat et ses tribunaux chargés d'une part de rechercher la vérité matérielle et d'autre part de veiller au déroulement efficace du procès, restent dotés de moyens financiers limités et demandent à être déchargés. Dans ce conflit d'intérêts, le projet propose des compromis pragmatiques (p. ex. une réglementation équilibrée des faits et moyens de preuve nouveaux ou une procédure particulièrement rapide dans des cas clairs, ou encore la possibilité d'exécution malgré l'introduction d'un recours).

- L'organisation des tribunaux - et la réglementation de la compétence matérielle qui s'y rattache - reste de la compétence des cantons. Le code de procédure civile (CPC) se limitera donc à réglementer la procédure. Les cantons demeureront également compétents en matière de tarifs (frais de justice, honoraires d'avocats). Par contre, la répartition des frais et l'assistance judiciaire sont réglées dans le projet.

- Le droit unifié ne devrait pas entraîner de dépenses supplémentaires pour les cantons. Ils n'auront pas, en particulier, à instituer de nouveaux tribunaux. Ils restent libres d'établir des juridictions spécialisées - comme p. ex. des tribunaux de commerce, des baux ou des prud'hommes.

- Une place importante est réservée au règlement préalable ou extrajudiciaire des litiges. Aussi, les parties doivent-elles procéder à une tentative de conciliation ou se soumettre à une médiation avant de saisir le tribunal compétent. Le passage, en principe obligé, par cette étape devrait contribuer à décharger les tribunaux, d'une part, et à faciliter l'accès à la justice pour les parties (abaissement du seuil) d'autre part. Les cantons concernés pourront continuer de confier les tâches de conciliation au juge de paix, proche du citoyen. Les autorités de conciliation se verront de plus attribuer des compétences accrues (en particulier une compétence décisionnelle dans les litiges dont la valeur est peu élevée).

- Les différentes procédures prévues dans le projet permettront une application souple du droit de procédure, adaptée aux besoins de la pratique. A ce titre, la procédure ordinaire correspond au schéma classique d'un procès civil : elle est dominée par la maxime des débats et l'activité du tribunal y est limitée pour l'essentiel à la conduite formelle de la procédure. Le projet propose en outre une procédure simplifiée pour les petits litiges et pour les causes relevant du droit civil social. Cette procédure se distingue par un formalisme simplifié, par son caractère oral et par un rôle plus actif du juge. Bien qu'imprégné par la tradition cantonale, le projet n'en demeure pas moins ouvert aux innovations. Il suit ainsi, avec l'introduction de la médiation, un mouvement important, aussi bien en droit anglo-saxon qu'en droit continental. Les titres authentiques exécutoires faciliteront en outre la reconnaissance et l'application à l'étranger de titres établis en Suisse; dans notre pays, elle devrait contribuer encore davantage à la décharge des tribunaux.

- Le projet écarte en revanche des institutions qui ne sont pas compatibles avec notre système juridique. C'est le cas de l'action de groupe (class action) du droit américain, qui suscite davantage de problèmes qu'elle n'en résout, tant sous l'aspect du droit de procédure que sous celui du droit de fond. La volonté de protéger des intérêts collectifs a été cependant prise en considération - par la notion de consorité ainsi que par l'action des organisations.

- Enfin, la nouvelle réglementation de l'arbitrage interne vise avant tout à renforcer la place arbitrale suisse.

Le droit de la procédure civile est en pleine mutation - grâce à l'élan novateur que lui donnent la doctrine et la jurisprudence. C'est pourquoi le projet prévoit que les cantons seront habilités à mener des projets pilotes, en particulier dans le but d'expérimenter des formes nouvelles de procédure. La pratique cantonale continuera ainsi d'apporter une contribution essentielle à l'évolution du droit de procédure. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Code de procédure civile (CPC)

21.06.2007	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
29.05.2008	CN	Le Conseil national interrompt les délibérations après l'examen de l'art. 111, suite ultérieurement.
12.06.2008	CN	Divergences.
29.09.2008	CE	Divergences.
02.12.2008	CN	Divergences.
04.12.2008	CE	Adhésion.
19.12.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.
19.12.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, le débat d'entrée en matière sur l'unification du droit de procédure civile a été bref. Le projet, une synthèse des 26 procédures cantonales, y a été salué unanimement. Franz Wicki (C, LU), président de la Commission des affaires juridiques, a qualifié le projet d' " historique ", et le conseiller fédéral Christoph Blocher a évoqué un véritable jalon dans la réforme de la justice, indiquant qu'une procédure unifiée rendra la justice plus efficace et constituera à ce titre un avantage d'implantation considérable pour la Suisse.

Dans la discussion par article, le Conseil des Etats a suivi dans une large mesure les projets du Conseil fédéral et les propositions de sa commission qui avaient été soutenues par ce dernier. L'action des organisations (art. 87), qui avait fait l'objet d'un débat intensif au sein de la commission d'experts et de la commission chargée de l'examen préalable, a été avalisée sans controverse.

Les opinions ont divergé sur le point de savoir s'il convenait d'institutionnaliser la médiation comme instrument de conciliation. Une majorité de la commission a proposé de supprimer les articles traitant de la médiation (210 à 215), non, selon Hansheiri Inderkum (C, UR), qu'elle s'oppose au principe de la médiation, mais parce qu'elle ne souhaite pas son institutionnalisation dans le cadre de la procédure civile. Le conseil a cependant approuvé, par 16 voix contre 16 et grâce à la voix prépondérante du président, la proposition de la minorité visant à reprendre ici le projet du Conseil fédéral. Le conseil a de ce fait adopté également la proposition de Thomas Pfisterer (RL, AG) visant à modifier le titre correspondant (" Conciliation par la médiation "). Cette décision a entraîné la suppression, aux articles 292 et 298, des alinéas portant sur la médiation volontaire.

Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet par 24 voix contre 0.

Au **Conseil national**, le débat d'entrée en matière a pris plus de temps en raison de la proposition de renvoi au Conseil fédéral déposée par la minorité Pirmin Schwander (V, SZ), proposition qui visait à accorder davantage d'autonomie aux cantons en matière de réglementation. Les membres des autres groupes, y compris certains orateurs du groupe UDC, ont en revanche salué le projet et souligné l'importance de pouvoir s'appuyer sur un droit de procédure unifié. Après être entré en matière sans opposition, le conseil a rejeté la proposition de renvoi au Conseil fédéral par 129 voix contre 33.

Lors de la discussion par article, deux divergences sont apparues : le Conseil national a adopté une proposition de la minorité emmenée par Christa Markwalder Bär (RL, BE) visant à laisser les cantons libres d'instituer des tribunaux de commerce (art. 6), et une proposition de la commission visant à autoriser des personnes ne disposant pas d'un brevet d'avocat à participer à la procédure en matière de droit du bail ou de droit du travail (art. 66). S'agissant de la qualité pour agir des organisations (art. 87), le Conseil national s'est rallié à la version plus restrictive du Conseil des Etats. En ce qui concerne la procédure de conciliation, il a adopté deux propositions individuelles de Anita Thanei (S, ZH), qui souhaitait maintenir la pratique en vigueur en matière de droit du bail (art. 206 et 208).

Plusieurs propositions de minorité ont été déposées par des membres du groupe UDC qui ont tenté, en vain, d'empêcher l'inscription de la procédure de médiation (art. 210 et suiv.) dans le code de procédure civile.

En ce qui concerne le droit de la preuve et le droit pour une partie d'invoquer des faits et moyens de preuve nouveaux, le Conseil national a adhéré à la version du Conseil fédéral (art. 226) qui autorise l'allégation de faits nouveaux et de nouvelles offres de preuves jusqu'à la fin des premières plaidoiries. Le Conseil national a par ailleurs accepté de justesse une proposition de la minorité Daniel Vischer (G, ZH) autorisant la présentation de faits nouveaux et de nouvelles offres de preuves devant l'instance de recours (art. 306).

Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet par 123 voix contre 28.

Au **Conseil des Etats**, le rapporteur de la commission, Claude Janiak (S, BL), a indiqué que la commission proposait de se rallier pour l'essentiel aux décisions du Conseil national, mais qu'elle souhaitait toutefois que le conseil maintienne ses décisions sur certains points, notamment la procédure d'expulsion dans le droit de bail et la procédure probatoire. Considérant que la question de la procédure d'expulsion est déjà réglée à l'art. 253 du code de procédure civile, le Conseil des Etats a biffé l'art. 195, al. 2 proposé par le Conseil national qui reprend le contenu de l'art. 274g CO.

Concernant la procédure probatoire, il s'agissait de déterminer les conditions permettant une modification de la demande et la présentation de faits et de moyens de preuve nouveaux et de fixer une limite temporelle au-delà de laquelle elles ne seraient plus autorisées (art. 223bis s.). La Chambre haute a maintenu sa position en faveur de la fixation d'une limite temporelle claire, au-delà de laquelle l'allégation de faits nouveaux et de nouvelles offres de preuves ne serait plus autorisée. La ministre de la justice Eveline Widmer-Schlumpf s'est également prononcée en faveur de cette solution.

Lors de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** s'est rallié, sur la plupart des points, aux décisions du Conseil des Etats. Certaines divergences ont toutefois donné lieu à des débats prolongés au cours desquels différentes minorités ont tenté en vain de faire adopter leurs propositions. S'agissant de la question du délai pendant lequel il est possible de modifier la plainte et de présenter des faits et moyens de preuve nouveaux, plusieurs propositions de minorité émanant de la gauche ont échoué. Les députés qui les soutenaient voulaient rétablir la version du Conseil fédéral. C'est finalement une proposition de compromis formulée par la commission qui l'a emporté, selon laquelle des faits et moyens de preuve nouveaux peuvent encore être admis aux débats principaux sous certaines conditions (art. 225 al. 2).

A l'art. 314, al. 1, la proposition de la majorité de la commission prévoyait que l'appel pourrait contenir de nouvelles allégations, offres de preuve, contestations et exceptions. Une minorité emmenée par Kurt Fluri (RL, SO) souhaitait se rallier à la décision du Conseil des Etats de ne pas autoriser la répétition de toute la procédure en deuxième instance, invoquant le respect de la procédure, d'une part, et le principe de célérité, d'autre part. Cette proposition a obtenu l'appui de la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, qui a souligné que l'octroi d'un droit illimité d'invoquer des faits et moyens de preuve nouveaux devant l'instance supérieure discréditerait la procédure en première instance et encouragerait l'inexactitude. Par 85 voix contre 83, soit à une très courte majorité, les députés ont adopté la proposition de la minorité. Sur la question de la suspension des délais (art. 143, al. 2, let. b), la Chambre basse a décidé de maintenir sa décision et de biffer ainsi la disposition prévoyant qu'il n'y aurait pas de suspension des délais en cas de procédure simplifiée. Elle a également maintenu sa position quant au déroulement des débats principaux (art. 224) et à l'administration des preuves (art. 227).

Le **Conseil des Etats** s'est pour sa part rallié aux décisions du Conseil national sur tous les points où subsistaient encore des divergences.

Au vote final, la loi a été adoptée par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 187 voix contre 0 au Conseil national.

06.063 CC. Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation

Message du 28 juin 2006 concernant la révision du code civil suisse (Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation) (FF 2006 6635)

Situation initiale

Le droit actuel de la tutelle du code civil suisse (art. 360 à 455 CC) n'a pas subi de modifications importantes depuis son entrée en vigueur en 1912, à l'exception des dispositions sur la privation de liberté à des fins d'assistance (art. 397a à 397f CC). Ne répondant plus à nos besoins ni aux conceptions actuels, il est nécessaire de le réviser totalement.

L'un des buts de la révision est de favoriser le droit de la personne de disposer d'elle-même. A cet effet, le chapitre intitulé "Des mesures personnelles anticipées" (art. 360 à 373) propose deux nouvelles institutions. Il s'agit premièrement du mandat pour cause d'inaptitude, qui permet à une personne capable de discernement de charger une personne physique ou morale de lui fournir une assistance personnelle, de gérer son patrimoine ou de la représenter dans les rapports juridiques avec les tiers au cas où elle deviendrait incapable de discernement. Il s'agit deuxièmement des directives anticipées du patient, qui permettent à une personne capable de discernement, d'une part, de déterminer les traitements médicaux auxquels elle entend consentir ou non au cas où elle deviendrait incapable de discernement et, d'autre part, de désigner une personne physique qui aura la compétence de consentir en son nom à un traitement médical, également pour le cas où elle deviendrait incapable de discernement.

Actuellement, l'aide apportée à une personne incapable de discernement, temporairement ou durablement - par exemple vers la fin de sa vie -, est pragmatique et repose sur différents systèmes. Le nouveau droit de la protection de l'adulte tient compte du fait que les proches de la personne incapable de discernement souhaitent prendre eux-mêmes certaines décisions, sans l'intervention d'une autorité. La solidarité familiale s'en trouve renforcée et l'autorité ne doit pas instituer systématiquement une curatelle. Certains des proches sont habilités - sur le modèle de quelques lois cantonales - à consentir ou non à des soins médicaux (art. 378), pour autant qu'il n'existe pas de directives anticipées du patient. Sont réservées les réglementations spéciales, comme celles dans les domaines de la stérilisation, de la médecine de la transplantation et de la recherche. En outre, le projet accorde au conjoint et au partenaire enregistré de la personne incapable de discernement le droit d'ouvrir son courrier, d'assurer l'administration ordinaire de ses revenus et de ses autres biens et d'entreprendre tous les actes juridiques généralement nécessaires pour satisfaire ses besoins ordinaires (art. 374).

Les personnes incapables de discernement vivant dans une institution ne bénéficient pas toujours de la protection dont elles ont besoin. Le présent projet remédie en partie à ces carences (art. 382 à 387). Il prévoit notamment que l'assistance apportée à une telle personne doit faire l'objet d'un contrat écrit, afin de garantir une certaine transparence des prestations fournies. Il fixe également les conditions auxquelles les mesures de contention sont autorisées. Enfin, les cantons doivent assujettir à la surveillance les institutions médico-sociales et les homes qui accueillent des personnes incapables de discernement.

Les mesures tutélaires actuelles qui doivent être instituées par l'autorité, à savoir la tutelle, le conseil légal et la curatelle, ont un contenu prédéterminé, qui ne permet pas de prendre suffisamment en compte le principe de la proportionnalité. Elles sont remplacées par une seule institution, la curatelle (art. 390 à 425). A l'avenir, une curatelle sera instituée si une personne n'est plus en mesure d'assurer elle-même la sauvegarde de ses intérêts en raison d'une déficience mentale, d'un trouble psychique ou d'un autre état de faiblesse et si l'appui fourni par des proches ou des services, privés ou publics, ne suffit pas. A l'avenir, l'autorité n'ordonnera donc plus une mesure standard, mais choisira une "mesure sur mesure", afin de limiter l'assistance étatique au strict nécessaire.

Le présent projet prévoit quatre sortes de curatelle: la curatelle d'accompagnement, de représentation, de coopération ou de portée générale. Une curatelle d'accompagnement n'est instituée qu'avec le consentement de la personne qui a besoin d'aide et elle ne limite pas l'exercice de ses droits civils. Dans le cas de la curatelle de représentation, les actes du curateur lient la personne représentée. L'autorité peut limiter ponctuellement l'exercice de ses droits civils. La curatelle de coopération est instituée si, pour sauvegarder les intérêts d'une personne, il est nécessaire de soumettre certains de ses actes au consentement d'un curateur. Enfin, la curatelle de portée générale correspond à l'institution actuelle de l'interdiction (art. 369 à 372 CC). Elle prive la personne concernée de plein droit de l'exercice de ses droits civils. Elle est instituée notamment si une personne est durablement incapable de discernement.

Les curatelles d'accompagnement, de représentation et de coopération peuvent être combinées. La curatelle de portée générale couvre tous les domaines de l'assistance personnelle, de la gestion du patrimoine et des rapports juridiques avec les tiers. Dans les autres curatelles, l'autorité doit déterminer les tâches du curateur en fonction des besoins de la personne concernée.

Le placement sous autorité parentale d'enfants majeurs interdits (art. 385, al. 3, CC) n'existe plus dans le présent projet. Les parents sont nommés curateurs. Toutefois, l'autorité peut les dispenser de remettre un

inventaire, d'établir des rapports et des comptes périodiques et de requérir son consentement pour certains actes. Ces mêmes privilèges peuvent être accordés également au conjoint, au partenaire enregistré, à un descendant, à un frère ou à une sœur de la personne concernée ou à la personne menant de fait une vie de couple avec elle si la curatelle leur est confiée (art. 420).

La réglementation du placement à des fins d'assistance dans une institution (art. 426 à 439) renforce la protection juridique et comble les lacunes du droit actuel. Elle limite en particulier la compétence du médecin d'ordonner un placement et inscrit des règles de procédure importantes dans la loi. En outre, elle introduit le droit, pour la personne concernée, de faire appel à une personne de confiance et l'obligation pour l'autorité d'effectuer des examens périodiques pour déterminer si les conditions du maintien de la mesure sont encore remplies et si l'institution est toujours appropriée. Elle règle encore de manière exhaustive le traitement d'un trouble psychique administré, en milieu hospitalier, sans le consentement de la personne concernée, en lui garantissant, dans la mesure du possible, le droit de disposer d'elle-même. Les cantons peuvent donner la compétence à l'autorité d'ordonner un traitement ambulatoire contre la volonté de la personne concernée.

Actuellement, l'organisation de la tutelle est compliquée et elle diffère selon les cantons. Dans les cantons romands, l'autorité tutélaire est en règle générale une autorité judiciaire, alors que dans beaucoup de cantons alémaniques c'est un organe administratif, dont les membres n'ont pas forcément les connaissances nécessaires. Les professionnels demandent depuis longtemps un changement. Certains cantons l'ont déjà opéré, d'autres l'ont entrepris. L'entrée en vigueur du nouveau droit aura pour effet de soumettre toutes les décisions en matière de protection de l'enfant ou de l'adulte à une même autorité interdisciplinaire (art. 440).

L'organisation interne de l'autorité est de la compétence des cantons; ils fixent notamment le nombre des membres de ladite autorité. Contrairement à l'avant-projet, qui prévoyait que l'autorité de protection de l'adulte soit un tribunal interdisciplinaire, le présent projet propose que l'autorité soit un organe administratif ou une autorité judiciaire. Cette solution garantit autant que possible la liberté des cantons de s'organiser eux-mêmes.

Vu ce changement, le Conseil fédéral propose de renoncer à la loi spéciale réglant la procédure devant l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte - telle qu'elle avait été envoyée en procédure de consultation - et d'inscrire les principes fondamentaux de la procédure dans le code civil. Ces principes constituent un standard applicable partout en Suisse (art. 443 ss). Par ailleurs, la réglementation proposée par le présent projet tient compte, d'une part, de l'importance du respect des droits fondamentaux dans la protection de l'enfant et de l'adulte et, d'autre part, de l'existence dans ce domaine d'un grand nombre de cas qui peuvent et doivent être liquidés de manière simple et sans entraves bureaucratiques. Le code de procédure civile suisse s'applique, en vertu du droit fédéral, notamment au calcul des délais, aux motifs de récusation et à l'administration des preuves. Mais les cantons peuvent en disposer autrement (art. 450 f).

Selon le droit actuel de la tutelle (art. 426 ss CC), les tuteurs et les membres des autorités de tutelle assument une responsabilité primaire et répondent à titre personnel.

S'ils ne peuvent pas réparer le dommage, ce sont les cantons et les communes qui sont tenus d'indemniser la victime. Le domaine de la privation de liberté à des fins d'assistance connaît par contre depuis 1981 la responsabilité directe de l'Etat, assortie d'un droit de recours contre les personnes ayant causé le dommage (art. 429a CC). Cette réglementation moderne de la responsabilité de l'Etat s'appliquera désormais à l'ensemble du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte (art. 454 s.). Il appartient toutefois aux cantons de fixer les conditions de l'action récursoire.

Le droit de la protection de l'enfant et de l'adulte a un rapport étroit avec la réglementation de l'exercice des droits civils du code civil. Cette réglementation est lacunaire et difficilement compréhensible pour les citoyens. C'est la raison pour laquelle les dispositions actuelles du droit de la tutelle relatives aux actes qu'une personne sous tutelle peut accomplir seule ont été généralisées et complétées, et intégrées dans le droit des personnes (art. 19 à 19c). En outre, la tutelle des mineurs est réglée désormais dans le droit de la filiation. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Code civil suisse (Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation)

27.09.2007 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

03.10.2008 CN Divergences.

04.12.2008	CE	Divergences.
11.12.2008	CN	Adhésion.
19.12.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.
19.12.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** a salué la révision totale du droit de la tutelle et voté l'entrée en matière à l'unanimité, bien qu'Hermann Bürgi (V, TG) se soit inquiété de l'ingérence de la Confédération dans l'organisation des autorités cantonales.

La longue discussion par article n'a mis au jour aucune divergence importante. Les modifications proposées par la commission, essentiellement d'ordre rédactionnel, ont toutes été approuvées par le conseiller fédéral Christoph Blocher.

Le projet a été adopté à l'unanimité par 23 voix contre 0.

Lors du débat d'entrée en matière, le **Conseil national** a également salué la révision totale du droit de la tutelle et voté l'entrée en matière sans opposition. Il a largement rejeté une proposition de renvoi défendue par la minorité Pirmin Schwander (V, SZ) qui chargeait le Conseil fédéral de mettre en oeuvre, dans le présent projet, la solution actuelle de l'autorité tutélaire.

Au cours de la discussion par article, une première divergence est apparue au sujet de la révocation du mandat (art. 362). S'agissant de la question de l'incapacité de discernement (art. 372, al. 1), le Conseil national s'est rallié à la proposition d'une minorité de sa commission, emmenée par Anita Thanei (S, ZH), qui demandait à ce que, si un médecin ignore si le patient qu'il traite a rédigé ou non des directives anticipées, qu'il ne doit pas consulter obligatoirement la carte d'assuré. En outre, le Conseil national a biffé l'art. 430, al. 6 (placement en cas d'urgence) et fixé à 5 jours ouvrables le délai imparti à l'instance judiciaire de recours pour décider d'un placement à des fins d'assistance (art. 450e, al. 5).

Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet par 144 voix contre 41.

Lors de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a approuvé sans opposition les décisions du Conseil national ; il n'a décidé de maintenir sa position que pour ce qui est de l'art. 372, al. 1. Cette divergence a été éliminée par le **Conseil national**, qui a finalement décidé de suivre le Conseil des Etats.

Au vote final, la loi a été adoptée par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 191 voix contre 2 au Conseil national.

06.461 Initiative parlementaire (Paul Rechsteiner). Réhabilitation des Suisses engagés volontaires durant la guerre civile espagnole

Rapport de la commission CN: 06.11.2008 (FF 2008 8207)

Avis du Conseil fédéral: 26.11.2008 (FF 2008 8221)

Situation initiale

Le 21 septembre 2006, le conseiller national Paul Rechsteiner (S, SG) a déposé une initiative parlementaire demandant l'annulation des condamnations pénales prononcées contre les Suisses qui ont participé en tant que volontaires à la guerre civile espagnole aux côtés du gouvernement républicain ou qui ont lutté pour la démocratie dans la résistance française durant la seconde guerre mondiale. Selon l'auteur de cette intervention, les Suisses ont également, par leur action, défendu la liberté et la démocratie de notre pays.

Se fondant sur l'art. 111, al. 1, LParl, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a élaboré un projet, secondée dans ses travaux par l'Office fédéral de la justice. Cet acte a été adopté le 6 novembre 2008 par 15 voix contre 6. Il vise uniquement les volontaires durant la guerre civile espagnole et non les personnes qui ont apporté leur soutien à la résistance française. Une minorité de la commission proposait de ne pas entrer en matière sur le projet, une autre souhaitait que l'on tienne également compte de la résistance française.

Le Conseil fédéral approuve le projet de loi dans la forme proposée par la majorité de la commission. Il confirme ainsi son avis du 9 décembre 2002 concernant le projet de loi fédérale sur l'annulation des jugements pénaux prononcés contre des personnes qui, à l'époque du nazisme, ont aidé des victimes des persécutions à fuir. (Source: avis du Conseil fédéral)

Délibérations

- 15.11.2007 - Décidé de donner suite à l'initiative.
15.04.2008 - Adhésion.

Loi fédérale sur la réhabilitation des volontaires de la guerre civile espagnole

- 02.12.2008 CN Décision conforme au projet de la Commission.
12.03.2009 CE Adhésion.
20.03.2009 CN La loi est adoptée au vote final.
20.03.2009 CE La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, une minorité emmenée par Hans Kaufmann (V, ZH) et soutenue par le groupe UDC a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet. Elle a notamment affirmé que la réhabilitation prévue par celui-ci était inopportune : selon les députés concernés, les citoyens suisses n'ont pas à s'enrôler dans des brigades internationales pour prendre part à des hostilités se déroulant à l'étranger. Par 123 voix contre 23, le conseil a toutefois décidé d'entrer en matière. Il a rejeté, au cours de la discussion par article, trois autres propositions de minorité qui réclamaient que cette nouvelle loi vise également à réhabiliter les Suisses qui s'étaient engagés dans le combat armé en faveur de la résistance française. Au vote sur l'ensemble, le projet élaboré par la Commission des affaires juridiques du Conseil national a été adopté par 130 voix contre 32.

Quant au **Conseil des Etats**, il a adopté ce projet sans en débattre et sans opposition.

Au vote final, la loi a été adoptée par 133 voix contre 50 au Conseil national et par 35 voix contre 4 au Conseil des Etats.

07.061 CC. Cédule hypothécaire de registre et autres modifications des droits réels

Message du 27 juin 2007 concernant la révision du code civil suisse (Cédule hypothécaire de registre et autres modifications des droits réels) (FF 2007 5015)

Situation initiale

La révision des dispositions du code civil (CC) portant sur les droits réels immobiliers et le registre foncier fait suite à diverses interventions parlementaires relatives à la cédule hypothécaire et à l'hypothèque des artisans et des entrepreneurs. Elle répond également à quelques préoccupations exprimées par les professionnels du registre foncier. L'un de ses objectifs primordiaux est d'améliorer durablement les conditions-cadre juridiques et économiques dans le domaine des droits réels immobiliers. La révision vise, en outre, à faire du registre foncier un système d'informations relatives au sol plus moderne qu'il ne l'est actuellement: les données sur les immeubles devront être à jour et fiables.

Les points essentiels de la révision sont les suivants:

- Modification du droit relatif à la cédule hypothécaire: l'introduction de la cédule hypothécaire de registre qui coexistera avec l'actuelle cédule hypothécaire sur papier se traduira par de nombreux allègements pour les praticiens. La cédule hypothécaire de registre est constituée par inscription au registre foncier, sans qu'il soit nécessaire d'établir un papier-valeur. Son transfert a également lieu par l'inscription du nouveau créancier au registre foncier. Cette innovation permet d'épargner les frais d'établissement et de conservation des titres physiques sans parler des frais de communication de ceux-ci entre les offices du registre foncier, les notaires et les banques. De surcroît, elle élimine les risques de perte. Or on sait que la perte d'une cédule hypothécaire sur papier entraîne toujours une laborieuse et coûteuse procédure d'annulation.

Dans le cadre de la révision des dispositions relatives à la cédule hypothécaire, nous avons renoncé à prévoir une novation automatique de la dette. En outre, nous avons décidé d'abolir les compétences législatives cantonales dans le domaine des droits de gage immobiliers, mesure qui facilitera encore davantage l'exercice par les banques de leur activité en matière de crédit hypothécaire, dans l'ensemble du pays.

- Modifications relatives à l'hypothèque légale des artisans et des entrepreneurs: L'instauration de l'obligation de requérir l'aval du propriétaire foncier pour faire exécuter sur son immeuble des travaux par

un artisan ou un entrepreneur lorsque ceux-ci sont commandés par un tiers permet d'élargir le cercle des maîtres de l'ouvrage potentiels. Outre les locataires et les fermiers, les usufruitiers, les titulaires de droits d'habitation ou encore les futurs acquéreurs d'un immeuble pourront commander des travaux pour lesquels les artisans et les entrepreneurs pourront, en cas de non-paiement, requérir l'inscription d'une hypothèque légale. Cette réforme permet de combler une lacune que présente la législation. Un artisan ou un entrepreneur qui construit sur un bien-fonds dont il n'est pas sûr qu'il ne fasse pas partie du patrimoine administratif d'une collectivité et, partant, soit insaisissable, pourra demander l'inscription provisoire du droit de gage. Le délai d'inscription sera maintenu à trois mois. Rappelons qu'il est le fruit d'un compromis entre l'intérêt des artisans et des entrepreneurs à pouvoir disposer d'un délai aussi long que possible pour réagir et celui des propriétaires fonciers à ce que la situation en matière de droits de gage soit rapidement élucidée.

- Nouvelles règles touchant la forme à respecter: pour des motifs tenant à la sécurité du droit, l'exigence de la forme authentique sera étendue à tous les droits de gage immobiliers constitués par un acte juridique ainsi qu'à tous les types de droits de superficie. En revanche la forme écrite continuera de suffire pour la constitution contractuelle de servitudes foncières. Toutefois, si l'exercice de la servitude est limité localement, un plan devra être produit auprès de l'office du registre foncier, dans la mesure où il ne peut pas être déterminé avec précision à la lumière de la description donnée par le titre. Ces nouvelles normes permettront aux offices du registre foncier de disposer d'éléments d'informations clairs et fiables en vue de l'inscription et, du même coup, au registre foncier de remplir pleinement sa fonction de système d'informations relatives au sol.

Faire du registre foncier un système moderne d'informations relatives au sol: le projet vise à doter les offices du registre foncier d'instruments leur permettant d'épurer facilement du registre foncier les inscriptions ayant perdu toute importance.

Si un immeuble est divisé, non seulement les servitudes mais encore les annotations et les mentions devront être épurées pour chaque parcelle. Il en ira de même en cas de réunion d'immeubles. En outre, pour des périmètres déterminés, les cantons pourront ordonner une procédure d'épuration publique. Les inscriptions ayant perdu toute portée juridique pourront être radiées selon une procédure simplifiée. Enfin, le projet prévoit de rendre obligatoire la mention des restrictions publiques à la propriété et des hypothèques légales de droit public cantonal, ce qui accroîtra la transparence et la publicité du registre foncier. Le Conseil fédéral a profité du présent projet pour apporter dans le domaine des droits réels immobiliers des modifications mineures à diverses institutions telles que la responsabilité des propriétaires fonciers et le droit de voisinage, qui ont donné satisfaction.

Aussi ces modifications ne remettent-elles pas en cause la conception générale de ces institutions. Quant aux dispositions concernant la lettre de rente, elles seront abrogées, celle-ci ayant perdu toute portée pratique. Enfin les nouvelles dispositions proposées régleront plus clairement la surveillance du registre foncier. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Code civil suisse (Cédula hypothécaire de registre et autres modifications des droits réels)

04.06.2008	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
27.04.2009	CN	Divergences.
22.09.2009	CE	Divergences.
26.11.2009	CN	Divergences.
03.12.2009	CE	Adhésion.
11.12.2009	CE	La loi est adoptée au vote final.
11.12.2009	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, ce sont avant tout la question de la forme authentique (art. 732) et celle de l'hypothèque des artisans et des entrepreneurs (art. 837) qui ont provoqué le débat dans le cadre de ce projet aussi vaste que complexe. S'agissant de l'art. 732, une minorité a estimé que le contrat constitutif d'une servitude nécessitait la forme authentique. La majorité, quant à elle, a jugé suffisante la forme écrite, un point de vue qui a fini par s'imposer par 23 voix contre 13.

Concernant les dispositions relatives à l'hypothèque des artisans et des entrepreneurs, il s'agissait de mettre en balance les intérêts des propriétaires fonciers et ceux des artisans. Actuellement, les artisans et les entrepreneurs peuvent requérir, en garantie de leurs créances, l'inscription d'une hypothèque légale

sur l'immeuble pour lequel ils ont fourni des matériaux et du travail, que leur débiteur soit le propriétaire foncier lui-même ou un tiers, comme un entrepreneur général. Toujours selon le droit en vigueur, la protection de l'artisan s'applique même si le propriétaire foncier a déjà payé l'entrepreneur général. Le propriétaire foncier court donc le risque de devoir payer deux fois une même facture en cas de faillite de l'entrepreneur général. Une minorité emmenée par Rolf Schweiger (RL, ZG) s'est opposée à cette réglementation en demandant qu'elle soit modifiée en faveur des propriétaires fonciers. D'après elle, en effet, un artisan connaît les usages de la branche et a donc moins de difficultés à se prémunir contre le non-paiement de l'entrepreneur général qu'un propriétaire foncier qui se trouve tout à coup contraint de payer une seconde fois, en tout ou en partie, sa nouvelle propriété. Le conseil a rejeté la proposition de la minorité par 25 voix contre 16. En revanche, une modification de l'art. 839, al. 2, a été adoptée : l'inscription d'une hypothèque légale doit être requise au plus tard non plus dans les trois mois, mais dans les quatre mois qui suivent l'achèvement des travaux.

Le **Conseil national** s'est rallié à la proposition de la majorité au sujet de l'art. 732, se prononçant en faveur de la forme authentique par 100 voix contre 62. Le groupe UDC et certains représentants des Verts avaient soutenu la minorité emmenée par Alec von Graffenried (G, BE). Pour leur part, les dispositions relatives à l'hypothèque des artisans et des entrepreneurs ont donné lieu à un débat nourri. Contre l'avis de l'UDC, le conseil a adhéré aux propositions de la majorité et à la décision du Conseil des Etats. Il a adopté notamment une proposition (art. 837) de Philipp Müller (RL, AG), selon laquelle un sous-traitant ne peut requérir l'inscription d'une hypothèque légale que s'il en informe le propriétaire de l'immeuble ou le maître d'ouvrage par écrit lorsqu'il accepte le mandat et seulement si le propriétaire de l'immeuble ou le maître d'ouvrage ne refuse pas expressément de confier le mandat au sous-traitant. Par ailleurs, le conseil a adopté également la proposition de Werner Messmer (RL, TG) de suivre l'avis du Conseil des Etats en ce qui concerne l'art. 839, al. 2, allant ainsi à l'encontre de la position défendue par la commission.

Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 100 voix contre 48. Les opposants étaient issus des rangs du groupe UDC, qui avait soutenu en vain plusieurs propositions de minorité lors de l'examen du projet.

Au **Conseil des Etats**, la question de la forme authentique a de nouveau donné lieu à de longs débats. Au final, le conseil a suivi la proposition de la majorité et approuvé, par 23 voix contre 14, la décision du Conseil national, également soutenue par le Conseil fédéral. En ce qui concerne les dispositions relatives à l'hypothèque, le conseil a rejeté par 19 voix contre 16 le nouvel art. 837, introduit par le Conseil national. Pour des raisons de cohérence, la durée du délai (art. 839, al. 2), prolongée à quatre mois en première lecture, a aussi été modifiée dans les al. 4 et 5.

Au **Conseil national**, une minorité emmenée par Pirmin Schwander (V, SZ) a proposé de maintenir la décision du conseil relative à la fin d'une propriété par étages (art. 712f, al. 2 à 4). D'extrême justesse, par 85 voix contre 84, le Conseil national a adopté la proposition de la majorité, se ralliant ainsi à la décision du Conseil des Etats.

L'art. 837, al. 0, qui régit l'inscription de l'hypothèque légale des artisans et entrepreneurs, a une nouvelle fois donné lieu à un débat nourri. Le Conseil national a finalement accepté la proposition de la minorité Maurice Chevrier (CEg, VS), se ralliant ainsi au Conseil des Etats. Concernant l'enregistrement des servitudes pour des conduites d'eau souterraines (art. 676 al. 3 et 4), le Conseil national a maintenu sa précédente décision.

Par 24 voix contre 10, le **Conseil des Etats** a éliminé la dernière divergence en renonçant à conférer aux cadastres des conduites la foi publique du registre foncier.

Au vote final, la loi a été adoptée par 40 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 183 voix contre 10 au Conseil national.

07.062 LAT. Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Mesures d'accompagnement liées à l'abrogation de la LFAIE

Message du 4 juillet 2007 concernant la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (mesures d'accompagnement liées à l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger) (FF 2007 5477)

Situation initiale

L'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Koller) doit être assortie d'une modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Selon cette modification, les cantons sont tenus de désigner dans leur plan directeur les territoires présentant une concentration élevée de résidences secondaires et de mettre en place des mesures de régulation dans ces territoires.

Avec l'abrogation envisagée de la Lex Koller, il faut s'attendre à un accroissement de la demande de résidences secondaires et à une augmentation de la construction dans ce secteur. Une concentration trop élevée risque de porter atteinte à la qualité des paysages qui constituent le capital touristique des régions de montagne. Pour préserver l'attrait du paysage, il convient donc de réguler la construction de résidences secondaires. Le Conseil fédéral propose par conséquent de lier l'abrogation de la Lex Koller à la mise en place de mesures d'accompagnement.

Les cantons sont appelés à désigner dans leur plan directeur les territoires où des mesures particulières doivent être prises en vue de maintenir une proportion convenable de résidences principales et de résidences secondaires. Compte tenu du principe de subsidiarité, la Confédération se limite à élaborer des prescriptions cadres qui obligent les cantons à intégrer la problématique des résidences secondaires dans leur planification directrice. Pour autant que la nécessité d'une intervention soit réelle, le choix des mesures et leur mise en oeuvre incombent aux cantons.

La solution de passer par la planification directrice cantonale garantit que les mesures estimées nécessaires tiennent compte de la situation spécifique de chaque canton et sont harmonisées avec les objectifs cantonaux de développement de l'urbanisation, de l'économie et du paysage. Comme cette solution fait appel à des instruments et procédures d'aménagement du territoire qui ont fait leurs preuves, la mise en oeuvre nécessite seulement l'engagement de moyens modestes. Cette approche garantit le respect du principe constitutionnel d'une utilisation mesurée du sol.

En outre, l'introduction de mesures de régulation de la construction de résidences secondaires selon une coordination régionale et supracantonale permet d'éviter des situations de concurrence malvenues et le simple déplacement des problèmes. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (Loi sur l'aménagement du territoire, LAT)

12.03.2008	CN	Entrer en matière; retourne pour discussion de détail à la commission.
11.12.2009	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
02.06.2010	CE	Divergences.
21.09.2010	CN	Divergences.
27.09.2010	CE	Divergences.
29.09.2010	CN	Divergences.
30.11.2010	CE	Divergences.
15.12.2010	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
16.12.2010	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
17.12.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.
17.12.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.

Le projet " Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Mesures d'accompagnement liées à l'abrogation de la LFAIE " a été traité au **Conseil national** conjointement avec l'objet " Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Loi. Abrogation " (07.052). Alors que la majorité de la commission proposait de renvoyer le projet au Conseil fédéral, la Chambre basse s'est ralliée à la proposition de la minorité Werner Messmer (RL, TG) et a renvoyé l'objet à la commission afin qu'elle procède à la discussion par article. Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale souhaitent que ce projet de loi serve de contre-projet indirect à l'initiative populaire " pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires " (08.073).

Au **Conseil national**, la majorité de la commission a proposé de se rallier au projet du Conseil fédéral, qui prévoyait de compléter l'art. 8 de la loi sur l'aménagement du territoire par un nouvel alinéa 2, en vertu duquel les cantons désigneraient, dans leurs plans directeurs, les territoires où des mesures particulières devraient être prises en vue de maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et de résidences secondaires. Une minorité I a proposé quant à elle de compléter l'al. 2 par une disposition

selon laquelle les cantons fixent chaque année un contingent de résidences secondaires ; elle a considéré que le projet ne pourrait constituer un contre-projet sérieux à l'initiative populaire " pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires " que si la loi prévoit des objectifs et des mesures clairs. Une minorité II a proposé pour sa part de limiter la construction de résidences secondaires afin de préserver le paysage et l'attrait touristique du lieu. A cet effet, un contingentement annuel devrait pouvoir être fixé dans les plans directeurs des cantons. Lors d'un premier vote, la proposition de la minorité I a été adoptée par 72 voix contre 25 pour la proposition de la minorité II ; toutefois, lors d'un deuxième vote, elle a échoué devant la proposition de la majorité, par 127 voix contre 58.

La majorité de la commission du Conseil national a également proposé de compléter le projet du Conseil fédéral par une autre disposition portant sur la rénovation, la transformation, l'agrandissement et la reconstruction des bâtiments situés hors des zones à bâtir (art. 24c, al. 2). Une minorité emmenée par la conseillère nationale Doris Stump (S, AG), a demandé de biffer cette disposition, au motif qu'elle n'aurait aucun rapport avec le problème des résidences secondaires et avec l'abrogation de la Lex Koller ; elle a par ailleurs indiqué qu'elle n'était pas fondamentalement opposée à cette disposition, mais qu'elle considérait que la modification devait tout d'abord faire l'objet d'une préparation méticuleuse. Le conseil a adopté la proposition de la majorité par 117 voix contre 67.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a suscité aucune opposition. Lors de la discussion par article, la Chambre haute a suivi l'avis du Conseil national concernant l'art. 8, al. 2. Par 23 voix contre 11, elle a rejeté une proposition déposée par une minorité emmenée par le conseiller aux Etats Robert Cramer (G, GE), qui prévoyait de compléter l'alinéa 2 par une disposition soumettant les résidences secondaires à un contingentement annuel. Le Conseil des Etats a toutefois complété le projet du Conseil national par deux alinéas 3 et 4, qui apportent des précisions concernant les plans directeurs : l'al. 3 définit les objectifs des mesures à prendre, et l'al. 4 détermine le moment à partir duquel la proportion de résidences principales et secondaires n'est plus équilibrée. En outre, le conseil a adopté une proposition de sa commission visant à biffer la disposition contenue à l'art. 24c, al. 2, du projet.

Concernant les dispositions transitoires, le Conseil des Etats a suivi la proposition du Conseil fédéral, prévoyant que les cantons concernés doivent adapter leur plan directeur aux exigences de la présente loi dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Le conseil a en outre chargé les cantons de veiller à ce que les communes concernées prennent les mesures nécessaires dans le même délai, en ajoutant la précision suivante : " par exemple par la fixation de contingents annuels ou d'un taux de résidences principales, par la délimitation de zones d'affectation spéciale ou par le prélèvement de taxes d'orientation. " Enfin, il a rejeté par 26 voix contre 13 une proposition déposée par une minorité emmenée par Simonetta Sommaruga (S, BE), qui visait à mentionner dans la disposition concernée uniquement la fixation de contingents annuels et, partant, de faire de cette mesure une mesure prioritaire.

Le **Conseil national** a cependant maintenu toutes ses décisions. Il a rejeté plusieurs propositions de minorité qui voulaient suivre le Conseil des Etats, notamment celles concernant l'introduction de contingents annuels et la définition d'une proportion entre les résidences principales et les résidences secondaires. En outre, une minorité proposait d'adopter la précision apportée par le Conseil des Etats concernant les mesures visant à maintenir l'équilibre entre les résidences principales et les résidences secondaires ; cette minorité a reçu le soutien du conseiller fédéral Moritz Leuenberger, qui la préférait à la formulation initiale du Conseil fédéral. Il a expliqué que, si les mesures étaient fixées dans l'ordonnance, elles ne seraient pas discutées dans le cadre de la campagne précédant la votation. Il a ajouté qu'un contre-projet qui comporterait des formulations générales n'aurait aucune chance de l'emporter sur l'initiative. Toutefois, le conseil a suivi la majorité de sa commission, qui proposait de charger les cantons d'élaborer les mesures concrètes en vue de lutter contre la construction de résidences secondaires. Enfin, il a maintenu sa décision d'assouplir les exigences en matière d'aménagement du territoire pour la transformation ou la reconstruction de bâtiments (art. 24c, al. 2).

Le **Conseil des Etats** a maintenu ses décisions, sans discussion.

Le **Conseil national** a lui aussi décidé de camper sur ses positions.

Les deux conseils ont ensuite maintenu leurs décisions respectives.

Concernant les divergences qui subsistaient, la **conférence de conciliation** a soumis une proposition de compromis aux deux conseils. Celle-ci prévoyait, à une exception près (art. 8, al. 4), de se rallier aux décisions du Conseil des Etats. Au **Conseil national**, Toni Brunner (V, SG) a proposé le rejet de cette proposition : il souhaitait en effet protester contre la suppression, par la conférence de conciliation, de la disposition ajoutée par le Conseil national au sujet de la rénovation, la transformation, l'agrandissement et

la reconstruction des bâtiments situés hors des zones à bâtir. Le conseil a toutefois décidé, par 121 voix contre 53, de ne pas suivre Toni Brunner.

Le **Conseil des Etats** a adopté la proposition de la Conférence de conciliation, sans en débattre.

Au vote final, la loi a été adoptée au Conseil national par 136 voix contre 59 et au Conseil des Etats par 42 voix et 1 abstention.

07.065 Mise à jour formelle du droit fédéral

Message du 22 août 2007 relatif à la mise à jour formelle du droit fédéral (FF 2007 5789)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose d'abroger dans leur totalité 31 actes juridiques de l'Assemblée fédérale qui ont perdu leur raison d'être et de biffer, dans 55 autres actes, des dispositions individuelles devenues obsolètes ou de les adapter, le cas échéant, à la révision de l'organisation judiciaire fédérale. Le présent projet de mise à jour formelle du droit se place dans le contexte plus large de la consolidation et du développement de la qualité de la législation.

En exécution d'une motion transmise par les Chambres fédérales en 2006, le Conseil fédéral - dans le cadre de la réforme de l'administration - a mené à bien un projet d'examen du droit fédéral sur le plan formel. Suite à ces travaux, il propose par le présent message l'abrogation ou la modification d'un certain nombre d'actes ou de dispositions obsolètes de l'Assemblée fédérale qui ne sont plus pertinents dans le contexte juridique d'aujourd'hui. De la même manière, le Conseil fédéral a déjà examiné et mis à jour ses propres actes normatifs et ceux des unités administratives qui lui sont subordonnées. Parallèlement au présent message, il a abrogé 112 actes du Conseil fédéral et 56 actes des départements et des offices, alors qu'il a procédé à la modification ponctuelle de 106 autres actes, essentiellement en biffant des dispositions isolées. Le Conseil fédéral espère que cette mise à jour formelle permettra d'obtenir une meilleure vue d'ensemble du droit en vigueur.

Avec le présent message, le Conseil fédéral saisit également l'occasion de présenter au Parlement la place qu'occupe cette mise à jour formelle dans le contexte plus large de ses efforts en vue d'assurer la qualité de la législation. Divers aspects de ce que devrait être une "bonne" législation sont ici concernés. Après l'examen formel du droit fédéral, il s'agira de tendre à améliorer la qualité de la législation. L'entreprise a d'ailleurs déjà démarré avec le lancement d'un forum de législation, chargé de définir les critères d'une "bonne" législation et de développer des normes qualitatives.

Tous les participants au processus législatif seront sensibilisés en permanence à ces questions. Les principes acquis ne devront pas seulement être appliqués lors de l'élaboration d'actes nouveaux, mais encore à l'occasion de chaque révision partielle, pour que les efforts visant à assurer la qualité du droit fédéral prennent la forme d'une tâche permanente. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi relative à la mise à jour formelle du droit fédéral

17.12.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

03.03.2008 CN Adhésion.

20.03.2008 CE La loi est adoptée au vote final.

20.03.2008 CN La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Arrêté fédéral relatif à la mise à jour formelle du droit fédéral

17.12.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

03.03.2008 CN Adhésion.

Ce " coup de balai " dans le droit fédéral a été unanimement salué par le **Conseil des Etats**, qui a adopté les deux projets à l'unanimité. Le **Conseil national** s'est rallié à la décision de la Chambre haute, adoptant lui aussi les deux projets à l'unanimité.

Au vote final, la loi a été adoptée par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 194 voix contre 0 au Conseil national.

08.010 Loi sur les brevets. Choix du régime de l'épuisement en droit des brevets

Message du 21 décembre 2007 relatif à la modification de la loi sur les brevets (Choix du régime de l'épuisement en droit des brevets) (FF 2008 257)

Situation initiale

Dans son arrêt du 7 décembre 1999, le Tribunal fédéral a formulé le principe de l'épuisement national en droit des brevets. Selon ce principe, le titulaire du brevet peut s'opposer à l'importation en Suisse de produits protégés par des brevets qui ont été commercialisés à l'étranger, à condition que l'exercice de son droit ne constitue pas une pratique anticoncurrentielle au sens de la loi sur les cartels. L'arrêt a soulevé une controverse toujours d'actualité.

Le Conseil fédéral s'est déterminé sur l'épuisement en droit des brevets dans trois rapports. Il a rejeté le passage à l'épuisement international ou régional, estimant que l'utilité économique escomptée ne saurait compenser les désavantages d'un changement de régime. Depuis, il a confirmé à plusieurs reprises sa position, tout en préconisant des mesures propres à empêcher l'invocation abusive d'un brevet. Il a proposé les modifications législatives correspondantes dans son message du 23 novembre 2005 concernant la modification de la loi sur les brevets et l'arrêt fédéral portant approbation du Traité sur le droit des brevets et du Règlement d'exécution (FF 2006 1).

Le 20 décembre 2006, le Conseil national a décidé de dissocier la question de l'épuisement de ce projet et a approuvé une motion chargeant le Conseil fédéral d'élaborer un message séparé sur ce sujet et de soumettre une proposition aux Chambres fédérales d'ici fin 2007. Le Conseil des Etats lui a emboîté le pas le 14 mars 2007.

Le Conseil fédéral a réaffirmé sa préférence pour le principe de l'épuisement national. Il était favorable à son inscription dans la loi sur les brevets. Il a proposé en outre d'étendre le champ d'application de la réglementation des conflits de régimes d'épuisement dans les cas de protection multiple, inscrite à l'art. 9a de la loi sur les brevets dans sa version du 22 juin 2007 (FF 2007 4363 4367), aux produits qui comportent un élément breveté lequel ne revêt qu'une importance moindre pour les caractéristiques fonctionnelles desdits produits. Il propose enfin d'améliorer l'efficacité de cette réglementation au moyen d'une règle de preuve. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur les brevets d'invention (Loi sur les brevets, LBI)

05.06.2008	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
24.09.2008	CE	Divergences.
02.10.2008	CN	Divergences.
04.12.2008	CE	Divergences.
15.12.2008	CN	Adhésion.
19.12.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.
19.12.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, les rapporteurs de la commission ont rappelé que la loi fédérale sur les brevets d'invention actuellement en vigueur ne règle pas la question de l'épuisement en droit des brevets. Le Conseil fédéral a réaffirmé sa préférence pour le principe de l'épuisement national, alors que la commission a au contraire proposé de substituer à ce principe celui de l'épuisement régional. Les intervenants ont par ailleurs souligné qu'il ne s'agissait pas de remettre en cause la protection des brevets. A l'issue de longues discussions, au cours desquelles les groupes radical-libéral et UDC ainsi que le Conseil fédéral ont exprimé leur opposition au régime de l'épuisement régional, le conseil a décidé sans opposition d'entrer en matière sur le projet.

Au cours de la discussion par article, la majorité de la commission a proposé de prévoir un changement de système en faveur d'un épuisement régional, dans le cadre de l'art. 9a. Une proposition de la minorité I Susanne Leutenegger-Oberholzer (S, BL), demandant le passage au régime de l'épuisement

international, a par ailleurs été retirée. Le Conseil national a finalement suivi une minorité II Hansruedi Wandfluh (V, BE) qui, à l'instar du Conseil fédéral, souhaitait maintenir le système de l'épuisement national.

Tout comme au Conseil national, il est ressorti du long débat d'entrée en matière au **Conseil des Etats** que les orateurs des groupes UDC et radical-libéral en particulier s'opposeraient également au régime de l'épuisement régional, craignant d'affaiblir la protection des brevets et de menacer l'attrait de la Suisse en qualité de site de recherche. L'entrée en matière a toutefois été décidée sans opposition. Suivant la majorité de sa commission, la Chambre haute s'est prononcée en faveur d'un changement de système lors du vote sur l'art. 9a, en proposant cependant d'y ajouter, à titre de compromis, un alinéa 5 (art. 9a, al. 5) stipulant que le changement de système d'épuisement ne s'applique pas aux marchandises dont le prix a été imposé par l'Etat. Une proposition de la minorité Hannes Germann (V, SH), qui souhaitait éviter de privilégier l'industrie pharmaceutique, a été largement rejetée, de même qu'une proposition Felix Gutzwiller (RL, ZH) visant à biffer l'art. 14, al. 3 de la loi sur les produits thérapeutiques.

Le **Conseil national** a tout d'abord suivi l'avis de la majorité de sa commission en se ralliant à la décision du Conseil des Etats, puis il a adopté la proposition subsidiaire Christa Markwalder Bär (RL, BE) qui demande le passage à un régime d'épuisement régional réciproque avec l'UE.

Contrairement au Conseil des Etats, le Conseil national a biffé le nouvel alinéa 5 de l'art. 9. Il a en revanche suivi la décision de la Chambre haute en biffant l'art. 14, al. 3 de la loi sur les produits thérapeutiques.

Par 26 voix contre 14, le **Conseil des Etats** a décidé d'adhérer à la proposition de la majorité de sa commission ; celle-ci invitait le conseil à maintenir sa décision initiale, à savoir autoriser la libre importation en Suisse de marchandises brevetées provenant de l'espace économique européen, à l'exception des marchandises dont le prix est fixé par l'Etat. Une proposition individuelle de Didier Burkhalter (RL, NE) a été rejetée.

Au terme d'un débat nourri, le **Conseil national** a adopté la proposition de la majorité de sa commission, éliminant ainsi la divergence qui subsistait encore par rapport à la version du Conseil des Etats. La Chambre du peuple a donc autorisé les importations parallèles en provenance de l'espace économique européen, en spécifiant, à l'art. 9a, al. 5, qu'elles demeureraient interdites pour les marchandises dont le prix est fixé par l'Etat. La proposition d'une minorité emmenée par Philipp Müller (RL, AG), qui visait à adhérer à la version du Conseil fédéral, a été rejetée par 94 voix contre 83 au profit de la proposition de la majorité, et la proposition individuelle de Ruedi Noser (RL, ZH) de biffer l'al. 5 l'a été par 98 voix contre 82. Quant à la proposition subsidiaire de Gabi Huber (RL, UR), qui, au cas où la proposition de la minorité Müller serait rejetée, visait à maintenir la version initiale du Conseil national aux al. 1 à 5, elle a également été rejetée, par 96 voix contre 87.

Avant le vote final au **Conseil national**, les groupes UDC et libéral-radical ont annoncé qu'ils rejeteront le projet. Celui-ci a cependant été adopté par 102 voix contre 85.

Quant au **Conseil des Etats**, il a lui aussi entériné le projet, par 40 voix contre 1 et deux abstentions.

Au vote final, la loi a été adoptée par 102 voix contre 85 au Conseil national et par 40 voix contre 1 au Conseil des Etats.

10.039 Loi sur la restitution des avoirs illicites

Message du 28 avril 2010 relatif à la loi fédérale sur la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées (Loi sur la restitution des avoirs illicites, LRAI) (FF 2010 2995)

Situation initiale

Les avoirs d'origine illicite de "personnes politiquement exposées" (PPE), posent à la fois un problème national pour la place financière suisse et un problème international en matière de développement. Cette problématique concerne notre pays en particulier lorsque de tels fonds quittent les pays où ils ont été détournés et arrivent sur les places financières internationales, dont la Suisse.

La Suisse a réagi à cette situation dès la fin des années 1980, suite à plusieurs cas retentissants (Marcos, Abacha, Montesinos). Par sa politique proactive de restitution des avoirs, la Suisse s'est positionnée comme leader dans ce domaine. Concrètement, la Suisse a développé un système reposant sur deux piliers: celui de la prévention et celui de l'entraide. La prévention a été renforcée en liaison avec le secteur bancaire. La loi sur le blanchiment d'argent est l'un des principaux instruments du premier pilier. Le

second pilier repose sur la loi sur l'entraide pénale internationale, qui autorise la collaboration avec d'autres Etats en vue de la saisie et de la restitution des avoirs d'origine illicite. Globalement, ce système donne de bons résultats. Au cours des quinze dernières années, il a permis à la Suisse de restituer près de 1,7 milliard de francs, soit bien davantage que n'importe quelle autre place financière.

Cela étant, le phénomène croissant des Etats dits "défaillants" a montré les limites du système, au travers des cas Mobutu et Duvalier. Le présent projet de loi est ainsi né des difficultés rencontrées par les autorités suisses pour restituer à de tels Etats les fonds bloqués en Suisse après le non aboutissement de la procédure d'entraide pénale internationale. Il vise à éviter que de telles situations ne se reproduisent et a également vocation à donner une issue aux cas de blocage décidés par le Conseil fédéral fondés sur l'art. 184, al. 3, de la Constitution qui, par hypothèse, seraient encore pendants au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, ce qui sera vraisemblablement le cas des avoirs Duvalier.

Concrètement, le présent projet de loi constitue une solution subsidiaire à la loi sur l'entraide judiciaire en matière pénale. A la différence du droit pénal, la loi proposée distingue la conduite d'une PPE et l'origine illicite de ses avoirs. Elle prévoit en effet une voie différente de celle de la poursuite pénale de la PPE concernée, en ce sens qu'elle rend possible la confiscation d'avoirs d'origine manifestement illicite sans condamnation de la PPE. Le projet de loi comporte les trois instruments du blocage, de la confiscation et de la restitution pour résoudre les cas d'avoirs d'origine illicite de PPE déposés en Suisse, lorsque les Etats d'origine de ces avoirs sont dans l'incapacité de mener une procédure pénale qui réponde aux exigences de notre loi sur l'entraide pénale internationale. Pour ce faire, il prévoit une procédure devant le Tribunal administratif fédéral garantissant les droits des PPE concernées par un cas d'application de la loi. Le jugement issu de cette procédure, susceptible d'un recours auprès du Tribunal fédéral, permettra le cas échéant, après le contrôle d'un juge, la confiscation des avoirs d'origine illicite bloqués en vue de leur restitution transparente à leur Etat d'origine. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées (Loi sur la restitution des avoirs illicites, LRAI)

17.06.2010	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
13.09.2010	CN	Adhésion.
01.10.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.
01.10.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, le projet a dans l'ensemble été bien accueilli et n'a subi que de légères modifications. Le projet du Conseil fédéral précise que les valeurs patrimoniales restent bloquées jusqu'à ce que la décision sur leur confiscation soit entrée en force. Le Conseil des Etats a toutefois souhaité modifier ce projet en prolongeant la durée pendant laquelle ces avoirs peuvent être bloqués de cinq ans à dix ans (art. 3, al. 2). En outre, la Chambre haute a élargi les objectifs de la loi sur la restitution des avoirs. Ainsi, la restitution des valeurs patrimoniales confisquées a pour but d'améliorer les conditions de vie de la population de l'Etat d'origine, comme le proposait le Conseil fédéral, mais son objectif peut être aussi de renforcer le principe de l'Etat de droit dans le pays d'origine et de lutter contre l'impunité des criminels (art. 8, let. b). Au **Conseil national**, une minorité composée de membres du groupe UDC et représentée par Yves Nidegger (V, GE) a proposé de ne pas entrer en matière, arguant que la nouvelle loi contrevient à plusieurs principes de l'Etat de droit ainsi qu'à la présomption d'innocence. Selon elle, la possibilité que cette loi accorde à la Suisse d'agir sans qu'une demande d'entraide judiciaire ne lui ait été adressée par l'Etat concerné serait contraire aux principes de l'Etat de droit en vigueur dans notre pays. D'après ses rapporteurs, la majorité de la commission estime quant à elle que le projet revêt une importance primordiale pour la Suisse. Cette dernière n'a en effet aucun intérêt à servir de refuge aux avoirs d'origine criminelle de potentats étrangers : ces fonds détournés privent non seulement les populations des pays concernés de sommes nécessaires à leur développement, mais nuisent également à la place financière suisse. Par 120 voix contre 50, le Conseil national a décidé d'entrer en matière sur le projet. Au cours de la discussion par article, il s'est ensuite rallié, par 104 voix contre 51, à la décision du Conseil des Etats de porter la durée maximale de blocage des valeurs patrimoniales de 5 à 10 ans. Une minorité Yves Nidegger (V, GE) souhaitait se rallier au projet du Conseil fédéral. Par 112 voix contre 58, le Conseil national a par ailleurs rejeté une proposition - soutenue par une courte majorité de la commission - qui visait à biffer la disposition prévoyant la possibilité de charger le Département fédéral des affaires

étrangères de rechercher une solution négociée. Concernant les autres dispositions, le conseil a suivi l'ensemble des décisions du Conseil des Etats, et a adopté le projet par 114 voix contre 49, lors du vote sur l'ensemble.

Au vote final, le projet d'acte a été adopté par le Conseil des Etats, par 41 voix contre 0, et par le Conseil national, par 161 voix contre 32.

Organisation judiciaire fédérale

07.099 Tribunal fédéral des brevets. Loi

Message du 7 décembre 2007 concernant la loi sur le Tribunal fédéral des brevets (FF 2008 373)

Situation initiale

Le projet de loi sous revue a pour but d'améliorer l'administration de la justice en matière de brevets. Pour ce faire, il est prévu de créer à l'échelon fédéral un tribunal des brevets de première instance ayant compétence exclusive pour connaître des questions de violation et de validité juridique des brevets. La concentration des procédures en matière de brevets auprès d'un tribunal national spécial permet de garantir au niveau national une jurisprudence de qualité concernant les litiges civils en matière de brevets. Les litiges relatifs aux brevets sont complexes, car ils se trouvent à la croisée de la technique et du droit. Les juges appelés à statuer sur ces litiges doivent donc posséder des connaissances très pointues. L'émergence de nouvelles technologies (p. ex. les biotechnologies et les nanotechnologies) les met d'ailleurs sans cesse devant de nouveaux défis.

En raison du faible nombre de procès en matière de brevets, les tribunaux cantonaux compétents en la matière ne sont pas tous en mesure de développer des connaissances spécialisées. Ils ne disposent par conséquent pas tous d'une expérience pratique suffisante en droit des brevets. Il en résulte une discontinuité de la jurisprudence et un manque de sécurité juridique. En raison de leur manque d'expérience, ces tribunaux rendent souvent des jugements insatisfaisants, mais qui ont des incidences économiques considérables en raison de la valeur litigieuse souvent élevée. Par ailleurs, les procès relatifs aux brevets accaparent trop fortement leur personnel.

Le projet de loi prévoit de créer un tribunal national spécial de première instance qui aura compétence exclusive pour juger les questions de violation et de validité juridique des brevets dans le but de protéger les justiciables dans les litiges de brevets. Le Tribunal fédéral restera compétent en seconde instance.

Le tribunal se composera de juges ayant une formation juridique et de juges ayant une formation technique. Il s'agira de juges suppléants, à l'exception du président et d'un autre membre du tribunal, afin de tenir compte du volume de travail attendu du tribunal.

La mise à disposition de l'infrastructure du Tribunal administratif fédéral favorisera la réalisation de synergies judiciaires et contribuera à contenir les coûts. Lorsqu'un litige le requerra, le tribunal pourra cependant aussi siéger ailleurs, ce qui permettra de garantir la flexibilité nécessaire.

Le financement du tribunal spécial sera assuré par le biais des émoluments judiciaires et, subsidiairement, par celui des taxes sur les brevets.

Le droit de procédure suit pour l'essentiel le code de procédure civile suisse. Des dérogations à ces prescriptions permettent de tenir compte des particularités procédurales propres au droit des brevets. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi sur le Tribunal fédéral des brevets (LTFB)

29.09.2008	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
18.12.2008	CN	Divergences.
09.03.2009	CE	Divergences.
11.03.2009	CN	Divergences.
12.03.2009	CE	Divergences.
16.03.2009	CN	Adhésion.
20.03.2009	CE	La loi est adoptée au vote final.
20.03.2009	CN	La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les juges du Tribunal fédéral des brevets (Ordonnance sur les juges du Tribunal fédéral des brevets) (Projet de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats)

29.09.2008	CE	Décision conforme au projet de la Commission.
18.12.2008	CN	Adhésion.
20.03.2009	CE	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.
20.03.2009	CN	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.

Projet 1

Au **Conseil des Etats**, l'art. 9, al. 2, qui règle l'élection des juges au Tribunal fédéral des brevets, a suscité la controverse. Une majorité de la commission voulait s'écarter du projet du Conseil fédéral, de sorte que les juges suppléants ne soient pas élus par la Commission judiciaire, mais - à l'instar des juges ordinaires - directement par l'Assemblée fédérale : elle considérait que les juges au Tribunal fédéral des brevets et les juges au Tribunal pénal fédéral ou au Tribunal administratif fédéral devaient être traités sur un pied d'égalité. Une minorité emmenée par le conseiller aux Etats Werner Luginbühl (BD, BE) s'est montrée favorable au projet du Conseil fédéral, estimant que, lors d'une élection par l'Assemblée fédérale, la représentation des différents partis pèserait davantage dans la balance que les compétences techniques des candidats, alors que les juges suppléants sont engagés principalement en qualité d'experts. La proposition de la majorité a finalement été adoptée par 20 voix contre 15.

Les débats du **Conseil national** ont porté principalement sur l'élection des juges. Une minorité de la commission, emmenée par la conseillère nationale Susanne Leutenegger Oberholzer (S, BL), a soutenu la position du Conseil des Etats, alors que la majorité de la commission souhaitait adopter le projet du Conseil fédéral. La proposition de la majorité a été adoptée par 89 voix contre 72.

Dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, les deux Chambres ont campé sur leurs positions, jusqu'à ce que le Conseil national décide finalement de se rallier à la décision du Conseil des Etats. Au vote final, le projet a été adopté par les deux Chambres sans opposition.

Projet 2

Aussi bien le Conseil des Etats que le Conseil national ont approuvé le projet sans débat et sans opposition.

Au vote final, le projet 1 a été adopté par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 194 voix contre 0 au Conseil national. Le projet 2 a été adopté, respectivement par 43 voix contre 0 et par 193 voix contre 0.

08.066 Loi sur l'organisation des autorités pénales

Message du 10 septembre 2008 relatif à la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP) (FF 2008 7371)

Situation initiale

Le Parlement a adopté le code de procédure pénale (CPP) le 5 octobre 2007. Ce texte unifie les dispositions de procédure applicables à la Confédération et aux cantons, mais ne fixe pas l'organisation des autorités pénales (police, ministère public, autorités judiciaires et autorités d'exécution). Il reste à adapter au nouveau droit l'organisation des autorités pénales au niveau fédéral. Il est prévu de la régler dans un acte unique, la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (loi sur l'organisation des autorités pénales; LOAP).

Cette nouvelle loi contient essentiellement des dispositions qui complètent le CPP. Elle désigne les autorités pénales de la Confédération et en arrête la dénomination, fixe leurs modalités d'élection, leur composition, leur organisation et leurs compétences, lorsqu'elles ne sont pas réglées exhaustivement par le CPP ou d'autres lois fédérales, et règle leur surveillance. Elle reprend presque tel quel le contenu de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur le Tribunal pénal fédéral, qui pourra être abrogée. La LOAP prévoit plusieurs nouveautés pour ce qui est de l'organisation des autorités pénales de la Confédération.

Le Ministère public de la Confédération (MPC) mènera seul l'ensemble de la procédure préliminaire, si bien que l'Office des juges d'instruction fédéraux disparaîtra. De ce fait, la procédure sera plus rapide. Le projet règle clairement les responsabilités au sein du MPC en conférant au procureur général de la Confédération d'une part un pouvoir très étendu de donner des instructions, d'autre part la responsabilité de l'organisation du MPC, en tant que chef de ce dernier. Les procureurs en chef auront eux aussi un

pouvoir étendu de donner des instructions à leurs subordonnés. Tous les procureurs seront donc liés par les instructions de leur supérieur.

Par ailleurs, le projet améliorera la surveillance exercée sur le MPC en la concentrant entre les mains d'une seule et même autorité - le Conseil fédéral. Ce dernier contrôlera principalement si le MPC atteint ses objectifs. Ce contrôle aura lieu périodiquement, sans être lié à un incident particulier. Le Conseil fédéral pourra donner au MPC des instructions de portée générale sur la façon dont il doit accomplir ses tâches, mais en aucun cas des instructions concrètes relatives à l'ouverture, au déroulement ou à la clôture d'une procédure, à la représentation de l'accusation devant le tribunal ou aux voies de recours. Cette restriction garantit l'indépendance des autorités de poursuite pénale.

La Confédération délèguera la compétence d'ordonner et d'approuver les mesures de contrainte aux tribunaux des cantons où le MPC a son siège ou une antenne. En effet, la création d'un tribunal fédéral des mesures de contrainte ne se justifie pas au regard du petit nombre de cas attendus, d'autant qu'il devrait non seulement pouvoir travailler dans trois langues mais aussi avoir une structure décentralisée en raison des distances et des strictes contraintes de délai (le tribunal des mesures de contrainte doit se prononcer dans les 48 heures).

Enfin, le projet concrétise les enseignements du rapport de mise en oeuvre du 16 avril 2007 "Poursuite pénale au niveau fédéral" (ProjEff2). (Source : message du Conseil fédéral)

La Commission des affaires juridiques propose à l'unanimité un modèle différent du projet du Conseil fédéral, dont les caractéristiques sont les suivantes :

- La surveillance sur le MPC est exercée par une autorité indépendante.
 - Le procureur général de la Confédération et ses deux suppléants sont élus par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) et ont ainsi le statut de magistrats, ce qui donne à la direction du MPC une légitimation particulière.
 - Dans le cadre de son activité, le MPC est totalement indépendant de l'Exécutif.
- (Source : rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats)

Délibérations

Loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (Loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP)

09.06.2009	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
10.12.2009	CN	Divergences.
01.03.2010	CE	Divergences.
03.03.2010	CN	Divergences.
10.03.2010	CE	Divergences.
11.03.2010	CN	Adhésion.
19.03.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.
19.03.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, les courtes délibérations ont porté essentiellement sur le modèle proposé par la Commission des affaires juridiques. Le conseil a adopté sans opposition les nouvelles dispositions relatives à la surveillance exercée sur le MPC et à l'élection du procureur général, qui avaient été approuvées à l'unanimité par la commission. Dick Marty (RL, TI), président de la sous-commission chargée de l'examen préalable, a expliqué que ledit modèle n'était pas une manifestation de méfiance à l'égard du gouvernement, et surtout pas à l'égard des conseillers fédéraux actuels, mais que des affaires récentes avaient clairement démontré qu'un voisinage trop accentué entre le Conseil fédéral et le MPC nuisait à la crédibilité des deux instances. De plus, selon lui, le modèle proposé pourrait servir d'expérience pilote pour lancer la discussion prévue sur la surveillance du troisième pouvoir. Au nom du Conseil fédéral, la cheffe du DFJP Eveline Widmer-Schlumpf a approuvé le nouveau projet pour des raisons pragmatiques, même si elle estime que la proposition du Conseil fédéral reste, sur le fond, la meilleure. Selon le Conseil fédéral, le modèle proposé par la commission accorderait une trop grande indépendance au MPC ; de plus, confier l'élection du procureur général à l'Assemblée fédérale risquerait de conduire à la politisation du pouvoir judiciaire. Le Conseil fédéral estime également que laisser le MPC sans aucune surveillance effective constituerait un danger.

Le projet de loi a été adopté par 37 voix contre 0.

Au **Conseil national**, le nouveau modèle de surveillance a rencontré des oppositions. La Commission des affaires juridiques a proposé à son conseil, par 15 voix contre 6, d'adhérer à la décision du Conseil des Etats. Toutefois, par 95 voix contre 82, le conseil, grâce au soutien avant tout des groupes BD, CEg et UDC, a suivi une minorité emmenée par Luzi Stamm (V, AG), qui lui recommandait d'adopter le projet du Conseil fédéral. Les représentants de la minorité ont argué qu'il n'y avait aucune raison d'abandonner un système bien rodé à cause d'un cas unique, à savoir le conflit entre l'ancien conseiller fédéral Christoph Blocher et l'ancien procureur général Valentin Roschacher. Selon eux, le projet serait compliqué et conduirait à la politisation du pouvoir judiciaire ; de plus, il resterait à savoir s'il est conforme à la Constitution. La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a expliqué que le Conseil fédéral pourrait s'accommoder des deux modèles, rappelant - comme elle l'avait déjà fait à la Chambre haute - que le temps pressait : en effet, la nouvelle loi devrait entrer en vigueur le 1er janvier 2011, en même temps que le nouveau code de procédure pénale.

Une divergence avec le Conseil des Etats est apparue suite aux propositions de modification de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF) : par 88 voix contre 79, le conseil s'est rallié à l'avis d'une minorité concernant l'art. 119b, selon lequel le Tribunal fédéral statue sur les appels formés contre des prononcés du Tribunal pénal fédéral et peut ainsi examiner le jugement d'une autre instance avec un plein pouvoir de cognition.

Au vote sur l'ensemble, le conseil a approuvé le projet par 167 voix contre 1.

Sans en débattre, le **Conseil des Etats** a maintenu son modèle de surveillance ; il s'est également opposé à la décision du Conseil national concernant l'art. 119b LTF.

Par 88 voix contre 81, le **Conseil national** a finalement opté pour le modèle du Conseil des Etats ; par contre, il a maintenu sa décision concernant l'art. 119b LTF.

En ce qui concerne la dernière divergence - qui portait sur les appels formés contre des prononcés du Tribunal pénal fédéral -, le **Conseil des Etats** a maintenu à l'unanimité sa décision de biffer l'article en question. Le **Conseil national** s'est finalement rallié à cette décision par 115 voix contre 64.

Au vote final, la loi a été adoptée par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 137 voix contre 54 au Conseil national.

08.501 Initiative parlementaire (Commission des affaires juridiques). Augmentation du nombre de postes de juge au Tribunal administratif fédéral

Rapport de la commission CE: 19.02.2009 (FF 2009 1137)

Avis du Conseil fédéral: 06.03.2009 (FF 2009 1149)

Situation initiale

Aux termes de l'art. 1, al. 3, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral comprend 50 à 70 postes de juge. L'Assemblée fédérale détermine le nombre exact de postes de juge dans une ordonnance (art. 1, al. 4, LTAF). Par ordonnance du 17 juin 2005 sur les postes de juge (RS 173.321), l'Assemblée fédérale a fixé le nombre de postes de juge près le Tribunal administratif à 64 postes à temps complet au plus. Elle a suivi en cela la proposition du Conseil fédéral. Celui-ci estimait, dans son message du 25 août 2004 relatif à la mise en place du Tribunal administratif fédéral, la charge de travail du Tribunal à environ 20 000 affaires par an (FF 2004 4481, ch. 2.1.2).

Lors de la préparation des premières élections au Tribunal administratif fédéral, la Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) a décidé de fixer dans un premier temps le nombre de postes de juge à 61,9 au 1er janvier 2007. En mars 2008, sur demande du Tribunal, des juges supplémentaires ont été élus et ainsi, depuis lors, le nombre maximum de 64 postes de juge à temps complet fixé par l'ordonnance sur les postes de juge a été atteint. Le nombre de postes de greffier s'élevait à 135 au 1er janvier 2007 et a été augmenté dans l'intervalle à 164 postes (état fin janvier 2009).

En 2008, le Tribunal administratif fédéral a enregistré 8357 nouvelles affaires (nouvelles entrées) et 8907 affaires ont été liquidées. A la fin de l'année, il y avait 7949 affaires pendantes (fin 2007: 8499).

Le Conseil fédéral approuve la modification de l'ordonnance sur les postes de juge dans la forme proposée par la majorité de la commission. De l'avis du Conseil fédéral, une augmentation supérieure du nombre de postes de juge au Tribunal administratif fédéral ne s'impose pas pour le moment. (Source : avis du Conseil fédéral)

Délibérations

- 24.11.2008 - La commission décide d'élaborer une initiative.
- 16.01.2009 - Adhésion.

Ordonnance de l'Assemblée fédérale relative aux postes de juge près le Tribunal administratif fédéral (Ordonnance sur les postes de juge)

- 16.03.2009 CE Décision conforme au projet de la Commission.
- 28.05.2009 CN Adhésion.
- 12.06.2009 CE L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.
- 12.06.2009 CN L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.

Le **Conseil des Etats** a adopté par 26 voix contre 4 une proposition de la majorité de la commission qui prévoyait de relever de 64 à 65 le nombre maximum de postes de juge à temps complet au Tribunal administratif fédéral. Il n'a donc pas suivi une minorité de la commission, qui demandait d'augmenter ce nombre à 67.

Au **Conseil national**, Luzi Stamm (V, AG) a estimé, au nom de la commission, qu'il était nécessaire d'engager un juge italophone supplémentaire pour traiter les dossiers des nombreux demandeurs d'asile parlant l'italien et entrant en Suisse par le Tessin ; toute autre augmentation est cependant jugée superflue étant donné que les effectifs ont déjà été relevés à 64 pour diminuer le nombre de dossiers pendants. Suivant l'avis de la commission, le conseil a décidé de relever de 64 à 65 le nombre maximum de postes de juge à temps complet au Tribunal administratif fédéral, balayant en outre, par 111 voix contre 59, la proposition d'une minorité qui demandait, à l'instar de la minorité du Conseil des Etats, d'augmenter ce nombre à 67.

Au vote final, l'ordonnance de l'Assemblée fédérale a été adoptée par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 156 voix contre 34 au Conseil national.

09.475 Initiative parlementaire (Commission des affaires juridiques). Augmentation temporaire du nombre de postes de juge au Tribunal administratif fédéral

Rapport de la commission CN: 14.09.2009 (FF 2009 5991)
Avis du Conseil fédéral: 18.09.2009 (FF 2009 6001)

Situation initiale

Selon l'art. 1, al. 3 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS 173.32), celui-ci comprend 50 à 70 postes de juge. Dans l'ordonnance du 17 juin 2005 sur les postes de juge (RS 173.321), l'Assemblée fédérale a fixé à 65 équivalents plein-temps l'effectif maximum des juges dudit tribunal. Par ailleurs, en vertu de l'art. 1, al. 5, LTAF, l'Assemblée fédérale peut autoriser, pour une période de deux ans au plus, des postes de juge supplémentaires si le Tribunal administratif fédéral est confronté à un surcroît de travail que ses moyens ne lui permettent plus de maîtriser.

Le 19 août 2009, le Conseil fédéral a signé avec les Etats-Unis d'Amérique (USA) un accord concernant la demande de renseignements de l'Internal Revenue Service (IRS) des USA relative à l'UBS. Cet accord qui est entré en vigueur le même jour, oblige la Confédération suisse à traiter, conformément à la Convention en vue d'éviter les doubles impositions conclue avec les USA, toute demande d'entraide administrative émanant de l'IRS. En l'occurrence, la demande d'entraide qui est parvenue à l'Administration fédérale des contributions (AFC), le 3 août 2009, porte sur environ 4 450 comptes. Dans les 90 jours suivant la réception de la demande d'entraide administrative, l'AFC est tenue de rendre une décision finale concernant les 500 premiers cas, les décisions restantes devant être traitées dans les 360 jours suivant la réception de ladite demande. L'AFC statuera dans chaque cas si l'entraide administrative peut être accordée et si les informations requises par l'IRS à propos des comptes en cause peuvent être divulguées. Ces décisions finales peuvent être attaquées par la voie du recours devant le Tribunal administratif fédéral (TAF) dans un délai de 30 jours. En revanche, l'accord ne fixe aucun délai pour la liquidation des recours par le TAF.

Il est probable que, dans la plupart des cas, un recours soit formé contre la décision finale de l'AFC - du moins aussi longtemps que le TAF n'aura pas pris d'arrêt faisant jurisprudence pour les différentes catégories de cas dont il devrait avoir à connaître. Par voie de conséquence, on peut s'attendre à ce que le TAF soit saisi d'ici la fin de l'année 2009 déjà de 500 recours au maximum, en relation avec la demande d'entraide administrative adressée par les USA. Par ailleurs, force est de supposer que, selon l'issue des premières procédures de recours, des milliers de recours supplémentaires seront déposés dans le courant de l'année 2010.

Le Conseil fédéral propose d'adopter l'ordonnance portant augmentation temporaire du nombre de postes de juge au Tribunal administratif fédéral.

Délibérations

- 28.08.2009 - La commission décide d'élaborer une initiative.
08.09.2009 - Adhésion.

Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'augmentation temporaire du nombre de postes de juge au Tribunal administratif fédéral

- 22.09.2009 CN Décision conforme au projet de la commission.
23.09.2009 CE Adhésion.
25.09.2009 CN L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.
25.09.2009 CE L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.

Au **Conseil national**, seul le groupe UDC s'est opposé au projet : considérant que la Suisse ne devait pas soutenir un procédé contraire aux principes de l'Etat de droit, il a soutenu une proposition de non-entrée en matière déposée par une minorité emmenée par le député Pirmin Schwander (V, SZ). Le conseil a toutefois décidé, par 109 voix contre 48, d'entrer en matière sur le projet ; suite à cela, il a approuvé, par 104 voix contre 49, l'augmentation temporaire du nombre de juges au Tribunal administratif fédéral.

Le **Conseil des Etats** a, pour sa part, adopté l'ordonnance sans débat et sans opposition.

Au vote final, l'ordonnance de l'Assemblée fédérale a été adoptée par 133 voix contre 56 au Conseil national et par 40 voix contre 0 au Conseil des Etats.

10.400 Initiative parlementaire (Commission des affaires juridiques). Rétribution des juges ordinaires du Tribunal fédéral des brevets

Rapport de la commission CN: 06.04.2010 (FF 2010 1563)
Avis du Conseil fédéral: 06.04.2010 (FF 2010 1575)

Situation initiale

L'ordonnance sur les juges du Tribunal fédéral des brevets prévoit que la rétribution des juges ordinaires de ce tribunal s'effectue conformément aux dispositions de l'ordonnance sur les juges (RS 173.711.2). Leur salaire correspond ainsi à la classe de traitement 33. L'art. 2 de l'ordonnance sur les juges du Tribunal fédéral des brevets ne modifie pas l'ordonnance sur les juges de telle sorte que ses art. 6 et 6a s'appliquent aussi aux juges ordinaires du Tribunal fédéral des brevets. Leur rémunération ne s'en trouve dès lors pas augmentée des allocations prévues dans ces dispositions, comme c'est le cas pour les membres des autres tribunaux fédéraux de première instance.

Les postes de juge ordinaire au Tribunal fédéral des brevets seront destinés à des personnes bénéficiant d'une grande expérience professionnelle dans le domaine des brevets. Afin de garantir le recrutement de personnes qualifiées et pour veiller à l'égalité de traitement avec le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal administratif fédéral, la commission propose de prévoir des indemnités de fonction pour les juges ordinaires du Tribunal fédéral des brevets.

(Source : rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats)

Le Conseil fédéral approuve les modifications de l'ordonnance sur les juges proposées par la Commission des affaires juridiques. Les charges supplémentaires liées au personnel sont acceptables. Le président reçoit une indemnité de 30 000 francs et le deuxième membre ordinaire du Tribunal une indemnité de 20

000 francs (s'il revêt la fonction de vice-président) ou de 10 000 francs (s'il est membre de la direction du Tribunal, sans être vice-président). Les charges salariales augmentent donc de 50 000 francs au plus. (Source : avis du Conseil fédéral)

Délibérations

- 28.01.2010 - La commission décide d'élaborer une initiative.
- 10.02.2010 - Adhésion.

Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les rapports de travail et le traitement des juges du Tribunal pénal fédéral, des juges du Tribunal administratif fédéral et des juges ordinaires du Tribunal fédéral des brevets (Ordonnance sur les juges)

- 09.03.2010 CN Décision conforme au projet de la Commission.
- 10.03.2010 CE Adhésion.
- 19.03.2010 CN L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.
- 19.03.2010 CE L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.

Les deux conseils ont adopté le projet sans discussion.

Au vote final, l'ordonnance de l'Assemblée fédérale a été adoptée par 173 voix contre 13 au Conseil national et par 44 voix contre 0 au Conseil des Etats.

10.441 Initiative parlementaire (Commission des affaires juridiques). Rapports de travail et traitement du procureur général de la Confédération et de ses suppléants

Rapport de la commission CE: 20.05.2010 (FF 2010 3737)
Avis du Conseil fédéral: 04.06.2010 (FF 2010 3763)

Situation initiale

L'art. 22, al. 1, de la loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales (LOAP; FF 20101855) prévoit que l'Assemblée fédérale règle par voie d'ordonnance les rapports de travail et le traitement du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants.

Dans son rapport du 20 mai 2010, la commission a proposé d'adopter d'une part un projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les rapports de travail et le traitement du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants, d'autre part une modification de l'art. 20 LOAP prévoyant qu'ils doivent être de nationalité suisse. Dans ce rapport, elle constate qu'étant élu par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies), le procureur général de la Confédération et ses suppléants auront le statut de magistrats, si bien qu'il convient de régler les détails de leurs relations de travail et de leur traitement selon les mêmes principes que ceux des juges du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral des brevets.

Le Conseil fédéral approuve le rapport de la commission. (Source : avis du Conseil fédéral)

Délibérations

- 22.04.2010 - La commission décide d'élaborer une initiative.
- 30.04.2010 - Adhésion.

Projet 1

Loi sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (Loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP)

- 14.06.2010 CE Décision conforme au projet de la Commission.
- 20.09.2010 CN Adhésion.
- 01.10.2010 CE La loi est adoptée au vote final.
- 01.10.2010 CN La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les rapports de travail et le traitement du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants

14.06.2010 CE Décision conforme au projet de la Commission.

20.09.2010 CN Adhésion.

01.10.2010 CE L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.

01.10.2010 CN L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.

Les deux Chambres ont approuvé les projets à l'unanimité.

Au vote final, le projet 1 a été adopté par 192 voix contre 1 au Conseil national et par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats. Le projet 2 a été adopté, respectivement par 182 voix contre 9 et par 41 voix contre 0.

10.442 Initiative parlementaire (Commission des affaires juridiques). Organisation et tâches de l'autorité chargée de la surveillance du Ministère public de la Confédération

Rapport de la commission CE: 20.05.2010 (FF 2010 3751)

Avis du Conseil fédéral: 04.06.2010 (FF 2010 3763)

Situation initiale

L'art. 27, al. 3, LOAP prévoit que l'Assemblée fédérale précise par voie d'ordonnance l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération.

Dans son rapport du 20 mai 2010, la commission propose l'adoption du projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération. Ce projet porte notamment sur le régime de fonction des membres de cette autorité, les indemnités, la présidence, le processus de décision, le secrétariat, le support administratif et logistique, le siège de l'autorité, le secret de fonction et les rapports. (Source : rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats)

Le Conseil fédéral approuve le rapport et le projet d'ordonnance de la commission, à l'exception de l'art. 15, al. 1 et 3. Il propose de biffer l'expression "à d'autres activités officielles" à l'art. 15, al. 1, faute de quoi le président aurait droit à des indemnités pour toutes ses activités autres que la participation aux séances alors qu'il reçoit déjà une allocation présidentielle. A l'art. 15, al. 3, le Conseil fédéral propose de préciser que les deux juges membres de l'autorité de surveillance n'ont simplement pas droit à l'indemnité, mais qu'ils recevraient, le cas échéant, l'allocation présidentielle. Il ne s'agit pas d'une modification matérielle, mais d'une mise en conformité avec la volonté de la commission (voir commentaire de l'art. 15, al. 1). (Source : avis du Conseil fédéral)

Délibérations

22.04.2010 - La commission décide d'élaborer une initiative.

30.04.2010 - Adhésion.

Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'organisation et les tâches de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération

14.06.2010 CE Décision modifiant le projet de la commission.

20.09.2010 CN Adhésion.

01.10.2010 CE L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.

01.10.2010 CN L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.

Les deux conseils ont adopté l'ordonnance sur la base des propositions du Conseil fédéral sans discussion.

Au vote final, l'ordonnance de l'Assemblée fédérale a été adoptée par 134 voix contre 58 au Conseil national et par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats.

11.400 Initiative parlementaire (Commission des affaires juridiques). Nombre de postes de juges au Tribunal fédéral à partir de 2012

Rapport de la commission CN: 08.04.2011 (FF 2011 4189)

Avis du Conseil fédéral: 04.05.2011 (FF 2011 4199)

Situation initiale

La Commission des affaires juridiques du Conseil national propose, dans le cadre de son initiative parlementaire, de remplacer l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 23 juin 2006 sur les postes de juges au Tribunal fédéral (RS 173.110.1) qui a effet jusqu'à fin 2011, par une ordonnance de même contenu dont la durée de validité ne sera pas limitée. Le Tribunal fédéral doit rester composé de 38 juges ordinaires et de 19 juges suppléants. Dans ses prises de position du 31 janvier et 16 mars 2011, le Tribunal fédéral s'est prononcé en faveur du maintien du nombre actuel de juges, en se fondant sur ses statistiques relatives aux affaires courantes. Le Conseil fédéral propose d'adopter le projet d'ordonnance de la Commission des affaires juridiques du Conseil national. (Source: Avis du Conseil fédéral)

Délibérations

21.01.2011 - La commission décide d'élaborer une initiative.
01.02.2011 - Adhésion.

Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les postes de juges au Tribunal fédéral

01.06.2011 CN Décision conforme au projet de la Commission.

12.09.2011 CE Adhésion.

30.09.2011 CN L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.

30.09.2011 CE L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.

Les deux conseils ont adopté l'objet sans discussion.

Au vote final, l'ordonnance a été adoptée par 194 voix contre 0 au Conseil national et par 44 voix contre 0 au Conseil des Etats.

Droit pénal / Entraide judiciaire

05.081 CP. Internement à vie pour les délinquants jugés très dangereux

Message du 23 novembre 2005 relatif à la modification du code pénal dans sa version du 13 décembre 2002 (Mise en oeuvre de l'art. 123a de la Constitution fédérale sur l'internement à vie pour les délinquants extrêmement dangereux) (FF 2006 869)

Situation initiale

Le 8 février 2004, le peuple et les cantons ont accepté " l'initiative sur l'internement " et, partant, le nouvel article 123a de la Constitution fédérale (Cst.). D'après celui-ci, les délinquants sexuels ou violents qualifiés d'extrêmement dangereux et non amendables doivent être internés à vie, tout congé étant exclu. Leur mise en liberté ne peut être examinée que si de nouvelles connaissances scientifiques permettent d'établir que les délinquants en question peuvent être amendés et ne représentent dès lors plus de danger pour la collectivité. Les expertises concernant ces délinquants doivent toujours être établies par deux experts indépendants. L'autorité qui a prononcé la levée de l'internement à vie est responsable en cas de récidive de personnes ayant bénéficié de cette mesure.

Sur nombre de points, l'article 123a Cst. est sujet à interprétation. Pour cette raison, le Conseil fédéral propose des dispositions d'exécution de la nouvelle norme constitutionnelle qui sont destinées à compléter la nouvelle partie générale du code pénal adoptée par les Chambres fédérales en décembre 2002. Le cœur de cet avant-projet est constitué par une réglementation des conditions et de la procédure concernant l'examen de la question de savoir si le maintien de l'internement à vie continue de se justifier dans le cas d'espèce. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Code pénal suisse (Internement à vie des délinquants extrêmement dangereux)

20.06.2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17.09.2007	CN	Entrer en matière. L'objet retourne à la Commission pour la discussion de détail.
18.12.2007	CN	Adhésion.
21.12.2007	CE	La loi est adoptée au vote final.
21.12.2007	CN	La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** a suivi sans grand débat les propositions du Conseil fédéral. Le conseiller fédéral Christoph Blocher a admis que la transposition de l'article constitutionnel au niveau de la loi était délicate, mais a néanmoins affirmé que les dispositions d'exécution ne violaient pas les droits de l'Homme. Il estime que, sur ce point, l'initiative a atteint son but, puisqu'aujourd'hui les mesures d'internement sont prises avec plus de réflexion et de sens des responsabilités qu'auparavant. Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a accepté le projet par 34 voix contre 0.

Au **Conseil national**, la majorité de la commission a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet. La Commission des affaires juridiques craignait en effet qu'une transcription de l'art. 123a de la Constitution fédérale au niveau de la loi ne constitue une violation de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH). Elle a également fait remarquer que la proposition du Conseil fédéral s'éloignait nettement, sur les point-clefs, des objectifs visés par l'initiative. Anne-Catherine Menétrey-Savary (G, VD) a d'ailleurs qualifié de " mission impossible " une mise en oeuvre de l'article constitutionnel qui irait dans le sens souhaité par les auteurs de l'initiative sans violer le droit international. Elle a résumé la position de la commission comme suit : " dans le combat entre l'Etat de droit et le vote populaire ", la majorité a opté pour l'Etat de droit.

Une minorité de la commission, qui souhaitait au moins que le projet du Conseil fédéral puisse être débattu au conseil, s'est prononcée pour l'entrée en matière. Le Conseil national s'est finalement rallié à l'avis de cette minorité, votant l'entrée en matière par 103 voix contre 79. Le projet est donc retourné à la commission, qui a été chargée de le mettre en oeuvre.

Après une nouvelle discussion par article, la Commission des affaires juridiques du **Conseil national** a proposé à ce dernier de se rallier aux décisions du Conseil des Etats. Le Conseil national a suivi l'avis de sa commission et a clairement rejeté une proposition d'une minorité de gauche ainsi que deux

propositions du conseiller national Lukas Reimann (V, SG). Au vote sur l'ensemble, le groupe socialiste et les Verts ont voté contre le projet.

Au vote final, la loi a été adoptée par 36 voix contre 6 par le Conseil des Etats et par 128 voix contre 59 au Conseil national.

05.092 Procédure pénale. Unification

Message du 21 décembre 2005 relatif à l'unification du droit de la procédure pénale (FF 2006 1057).
Rapport additionnel du 22 août 2007 (Commentaire des modifications apportées au projet du Conseil fédéral de procédure pénale applicable aux mineurs, PPMIn, du 21.12.2005, FF 2008 2759)

Situation initiale

Si en Suisse, le droit pénal matériel est unifié depuis longtemps, la procédure pénale, en revanche, est aujourd'hui encore caractérisée par la coexistence de 29 textes législatifs, à savoir 26 codes cantonaux et trois lois fédérales. Cette dispersion du droit procédural entre de multiples actes législatifs s'explique par le fait que, selon l'ancienne répartition constitutionnelle des compétences, la procédure pénale et l'organisation judiciaire étaient, en principe, du ressort des cantons, la Confédération n'ayant la compétence de légiférer que sur la procédure applicable à certaines graves infractions de droit commun ainsi que sur la procédure pénale militaire et le droit pénal administratif.

En l'an 2000, le peuple et les cantons ont souscrit - à de fortes majorités - à la réforme qui conférait à la Confédération la compétence générale de légiférer en matière de procédure pénale (art.123, al. 1, Cst.). Cette décision du souverain ne faisait que confirmer le bien-fondé d'un projet soutenu de manière de plus en plus marquée par les milieux politiques, ces deux dernières décennies : en Suisse, dorénavant - ainsi que c'est déjà le cas dans nombre d'Etats - les infractions seraient poursuivies non plus seulement conformément aux dispositions d'un code pénal unique, mais encore selon les mêmes règles de procédure, valables dans l'ensemble du pays. Parmi les nombreux facteurs qui ont permis à l'idée d'unification de faire son chemin, citons: le respect des principes de l'égalité devant la loi et de la sécurité du droit; le fait que la jurisprudence relative à la Constitution fédérale et à la Convention européenne des droits de l'homme influe depuis longtemps et continuellement sur les droits de procédure en favorisant l'harmonisation; l'évolution de la criminalité qui s'internationalise, se professionnalise et a tendance à se spécialiser; le gain et la chance que représente l'unification de la procédure pénale pour l'enseignement et la recherche universitaire ainsi que pour les avocats; la possibilité pour les autorités pénales de recruter du personnel compétent à l'extérieur des frontières cantonales, enfin, l'importance que prend la collaboration sur le plan international.

Le Conseil fédéral entend que cette idée soit traduite en actes le plus rapidement possible. S'ajoutant à la réforme de l'organisation judiciaire fédérale, déjà adoptée, ainsi qu'à l'unification de la procédure civile, qui en est aussi au stade de projet, l'unification de la procédure pénale constituera le troisième pilier de la refonte du droit de procédure de la Confédération.

L'objet soumis par le présent message se compose de deux projets de loi : code de procédure pénale Suisse (CPP) et loi fédérale régissant la procédure pénale applicable aux mineurs (LPPMin.). Conçue comme une *lex specialis* par rapport au CPP, la LPPMin. contient toutes les normes qui dérogent à celui-ci et uniquement ces normes.

Les deux nouveaux actes législatifs sont appelés à remplacer les 26 codes cantonaux de procédure pénale existants, y compris les dispositions relatives à la procédure applicable aux mineurs. Le projet remplacera, en outre, la loi fédérale - surannée - sur la procédure pénale (PPF). Quant à la procédure pénale militaire et à la procédure pénale administrative, réglée actuellement par la loi fédérale sur le droit pénal administratif, il n'est pas prévu - du moins pour l'instant - de les incorporer dans le projet d'unification. En revanche, y seront intégrées nombre de dispositions de procédure pénale qui figurent aujourd'hui dans d'autres actes législatifs fédéraux et qui règlent des matières relevant typiquement d'un code de procédure pénale.

Les projets ne prétendent pas représenter une synthèse des 27 codes et lois de procédure qu'ils visent à remplacer, ni instaurer pour la Suisse une procédure pénale totalement novatrice. Sans se calquer sur un régime de procédure bien précis, ils s'inspirent, bien au contraire, des procédures et institutions qui ont cours aujourd'hui, dans la mesure où elles donnent satisfaction. Ils les développent, toutefois, chaque fois que cela est nécessaire et judicieux. Ils visent à créer un cadre juridique permettant d'établir, dans le cas

d'espèce, un juste équilibre entre les intérêts diamétralement opposés des personnes impliquées dans une procédure pénale. Pour ce faire, ils préconisent des réglementations pondérées sur des points centraux. Cette remarque vaut, en particulier, pour le rôle de la police durant la procédure préliminaire, les droits de la défense du prévenu, les conditions auxquelles doivent être subordonnés le recours aux mesures de contrainte et le contrôle de leur application, enfin pour l'aménagement des voies de recours. Tabler sur l'existant lorsqu'il a donné satisfaction ne signifie toutefois pas se fermer à la nouveauté. Aussi, les projets contiennent-ils diverses réglementations actuellement inconnues de la plupart des codes de procédure que l'on trouve en Suisse. Ils prévoient d'instaurer notamment un principe de l'opportunité élargi, des possibilités d'accords entre le prévenu et le ministère public, un renforcement des droits de la défense, un élargissement de certains droits des victimes, une extension de la portée des mesures de protection des témoins dans le cadre de la procédure pénale, enfin une nouvelle mesure de contrainte : la surveillance des relations bancaires. En revanche, ils renoncent à introduire certaines innovations, soit parce qu'elles sont par trop étrangères à notre tradition juridique et judiciaire (interrogatoire contradictoire durant les débats), soit parce qu'elles suscitent des réserves au regard des principes fondateurs de l'Etat de droit (institution du "témoin de la Couronne"). Unifier le droit de la procédure pénale n'implique pas nécessairement que l'on uniformise également l'organisation des autorités de poursuite pénale à l'oeuvre au niveau de la Confédération et des cantons (art. 123, al. 2, Cst.). Du reste, selon la Constitution fédérale, l'organisation judiciaire continue d'être du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi. D'un autre côté, il ne faut pas perdre de vue que, sans une harmonisation minimum des organisations judiciaires, il est impossible de parvenir à une unification de la procédure pénale. Cette unification passe notamment par l'adoption d'un modèle de poursuite pénale unique, une définition uniforme de la compétence matérielle des tribunaux pénaux ainsi qu'une unification du système des voies de recours. C'est sur ces points que les besoins de réforme se feront le plus sentir. Toutefois, s'agissant de l'organisation, l'ampleur de ces besoins variera d'un canton à l'autre en fonction des autorités dont ils se sont déjà dotés. L'adoption du "modèle ministère public", selon la proposition du Conseil fédéral, induira une réforme de la procédure préliminaire dans les cantons (et à la Confédération) qui connaissent actuellement l'institution du juge d'instruction. Quant au nouveau système des voies de recours préconisé - dans lequel l'appel constituera, en sus du recours et de la révision, l'un des trois moyens de recours prévus, moyens qui sont à la fois suffisants et indispensables - il exigera des adaptations dans divers cantons (et à la Confédération). Enfin, l'instauration du tribunal des mesures de contrainte prévue par le présent projet nécessitera certaines restructurations. Ces adaptations et les autres réformes nécessaires devront être effectuées avant que les deux lois qui unifient la procédure pénale puissent entrer en vigueur. A cette fin, la Confédération et les cantons devront se doter de lois introductives. Quant à la Confédération, elle devra, en outre, adopter plusieurs ordonnances d'exécution du projet de code de procédure pénale, qui régleront principalement des modalités de nature technique. (Source : message du Conseil fédéral)

Rapport complémentaire (procédure pénale applicable aux mineurs, PPMin)

Le 16 octobre 2006, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a décidé de reporter l'examen de la procédure pénale applicable aux mineurs (PPMin) et de donner à l'administration le temps de retravailler le projet. L'Office fédéral de la justice (OFJ) a saisi l'occasion pour repenser plusieurs points problématiques, concentrant son attention sur l'applicabilité de la future loi. Il s'est donc réuni avec des praticiens de divers cantons le 4 décembre 2006 et le 5 mars 2007. Les propositions de modification se fondent sur les suggestions avancées lors de ces réunions. Pour faciliter le suivi, elles ont été directement intégrées dans le projet du Conseil fédéral.

Le projet remanié, qui devrait accélérer les procédures pénales concernant des mineurs, harmonise le droit tout en laissant une grande latitude aux cantons pour sa mise en place concrète. (Sources : rapport complémentaire du Conseil fédéral ; communiqués, DFJP, 22.08.2007)

Délibérations

Projet 1

Code de procédure pénale suisse (Code de procédure pénale, CPP)

11.12.2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
20.06.2007	CN	Divergences.
20.09.2007	CE	Divergences.

25.09.2007	CN	Divergences.
27.09.2007	CE	Divergences.
02.10.2007	CN	Adhésion.
05.10.2007	CE	La loi est adoptée au vote final.
05.10.2007	CN	La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs (Procédure pénale applicable aux mineurs, PPMIn)

11.12.2007	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
22.09.2008	CN	Divergences.
04.12.2008	CE	Divergences.
04.03.2009	CN	Divergences.
09.03.2009	CE	Divergences.
11.03.2009	CN	Divergences.
17.03.2009	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
17.03.2009	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
20.03.2009	CE	La loi est adoptée au vote final.
20.03.2009	CN	La loi est adoptée au vote final.

Projet 1

Le **Conseil des Etats** a bien accueilli ce projet de loi d'une envergure particulière, puisqu'il est entré en matière sans discussion. Franz Wicki (C, LU), président de la commission, a estimé que le projet constituait un véritable jalon dans l'histoire du droit suisse. Il a résumé ainsi les travaux de la commission : avec le nouveau CPP, celle-ci a surtout tenu à créer une procédure qui rende la poursuite pénale plus efficace et tienne compte des besoins avérés en pratique, sans renchérir la justice pénale. La commission a également soutenu la proposition du Conseil fédéral visant à suspendre les délibérations sur la procédure pénale applicable aux mineurs. Le Conseil fédéral a en effet constaté, en examinant les propositions de la commission, que le projet devait encore être remanié. Fritz Schiesser (RL, GL) a qualifié le moment d'historique puisque la Chambre des cantons abandonnait une maxime ancienne du fédéralisme suisse, selon laquelle la Confédération règle le droit matériel et les cantons, le droit de procédure.

La discussion par article a duré plusieurs heures, sans toutefois provoquer de discussions politiques. Les parlementaires se sont surtout penchés sur des questions juridiques. Le Conseil des Etats a en général suivi les propositions du Conseil fédéral ou celles de sa commission, sauf sur la question de la médiation (art. 317), qui a été rejetée par la majorité pour des raisons de coûts. Lors de l'entrée en matière, Franz Wicki avait déjà indiqué que le champ d'application de cette procédure était très réduit dans le droit pénal des adultes; en effet, l'Etat est seul responsable de la poursuite pénale et celle-ci ne peut pas être négociée. De plus, la conciliation prévue à l'art. 316 a des effets similaires.

Le conseil a d'abord rejeté une proposition de la minorité I demandant l'adoption du projet du Conseil fédéral, pour lui préférer, par 15 voix contre 14, une proposition de la minorité II visant à laisser les cantons libres d'introduire une procédure de médiation. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 39 voix contre 0, et 2 abstentions.

Le projet a également été bien accueilli par tous les groupes du **Conseil national**. Lors du débat d'entrée en matière, la proposition de renvoi formulée par une minorité Anne-Catherine Menétrey-Savary (G, VD) a provoqué une discussion au sujet du modèle " ministère public ". Selon ce nouveau modèle, les cantons devraient réorganiser les autorités pénales à leur échelon et renoncer à l'institution du juge d'instruction. La minorité a donc demandé le renvoi du projet au Conseil fédéral, à charge pour lui de proposer une alternative sous la forme du modèle " juge d'instruction " et de rendre le modèle " ministère public " plus cohérent. Cette proposition a été rejetée par 143 voix contre 24. Contrairement à celle du Conseil des Etats, la longue discussion par article a donné lieu à quelques divergences d'opinion. La gauche et les Verts ont formulé diverses propositions de minorité, visant à renforcer la position de l'accusé et à développer les droits de la défense ainsi que la protection des droits fondamentaux; ces propositions ont toutes été clairement rejetées. Par ailleurs, la majorité qui avait demandé la suppression de l'art. 317 (médiation) s'est imposée par 92 voix contre 75. Une minorité avait soutenu la version du Conseil fédéral. Le projet a été adopté à une très large majorité (162 voix contre 3) à l'issue du vote sur l'ensemble.

Lors de l'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** s'est à nouveau concentré sur la médiation. Il s'est rallié à la minorité de la commission, qui souhaitait laisser les cantons libres d'introduire une procédure de médiation. Cette proposition a également été acceptée, car plusieurs interventions ont indiqué l'existence de faits nouveaux à ce sujet, qui doivent encore être analysés. Une divergence a été maintenue également concernant les art. 365 et 367, afin d'étudier la pertinence d'une procédure simplifiée lorsque le prévenu reconnaît les prétentions civiles dans leur principe.

Le **Conseil national** a largement suivi les décisions du Conseil des Etats, à l'exception, à nouveau, de celles relatives aux art. 316 et 317 portant sur la médiation. Il a suivi la proposition de la majorité de la commission, qui demandait la suppression de l'art. 317. Le Conseil national a en revanche ajouté un al. 5 à l'art. 316, permettant au ministère public d'ordonner une médiation avec l'accord des deux parties.

Le **Conseil des Etats** s'est finalement rallié au Conseil national et a supprimé l'art. 317; il a cependant créé une nouvelle divergence en décidant de supprimer l'art. 316 al. 5, que le Conseil national avait ajouté.

Le **Conseil national** a suivi la Chambre haute par 99 voix contre 73.

Au vote final, la loi a été adoptée au Conseil des Etats par 35 voix contre 0 et au Conseil national par 175 voix contre 11.

Projet 2

Au **Conseil des Etats**, Hansheiri Inderkum (CEg, UR), rapporteur de la commission, a rappelé que le projet de procédure pénale applicable aux mineurs (PPMin) avait été remanié et que les nouvelles propositions formulées par le Conseil fédéral figuraient aussi dans le dépliant. Après un bref débat, l'entrée en matière a été décidée sans opposition.

Conformément à une proposition de Hans Altherr (RL, AR), le délai prévu à l'art. 10 a été raccourci. Le conseil a par contre rejeté, après des débats animés, une autre proposition Hans Altherr qui visait à supprimer un instrument reconnu au niveau international et défini à l'art. 14 : l'autorisation pour le prévenu mineur de faire appel à une personne de confiance. Après de vives discussions, le Conseil des Etats a rejeté la proposition de la majorité qui visait à biffer l'art. 18 de la PPMIn réglant la question de la médiation. A l'art. 44, le conseil s'est prononcé en faveur d'une participation des parents aux frais d'exécution qui irait plus loin que celle que propose le Conseil fédéral. Pour le reste, le Conseil des Etats s'est rallié à l'avis de sa commission, qui avait proposé l'adoption de la majorité des nouvelles propositions du Conseil fédéral.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière a également été décidée sans opposition, à l'issue d'un bref débat. Au cours de la discussion par article, une minorité Kurt Fluri (RL, SO) s'est opposée avec succès à l'inscription dans la loi d'une obligation de célérité (art. 4, al. 5). Par contre, une minorité Anita Thanei (S, ZH) a proposé en vain d'adhérer à la version du Conseil des Etats pour maintenir l'autorisation de recourir à une personne de confiance tel que le prévoit l'art. 14. A l'instar du Conseil des Etats, le Conseil national a par ailleurs rejeté une proposition de minorité Lukas Reimann (V, SG) visant à biffer l'art. 18 (médiation). S'agissant des droits de la défense (art. 24), deux propositions de minorité ont été déposées par la droite, et deux autres, par la gauche. Le Conseil national a adopté la proposition de la minorité III emmenée par Kurt Fluri (RL, SO), selon laquelle le prévenu mineur doit obligatoirement avoir un défenseur s'il est passible d'une privation de liberté de plus de 3 mois. En ce qui concerne l'art. 25d, al. 2, le conseil a décidé de supprimer la possibilité d'imputer sur la peine, au titre de détention provisoire, l'observation institutionnelle. Se ralliant à la majorité de sa commission, le Conseil national a ensuite adopté l'art. 33, al. 1, let. c (compétence du tribunal des mineurs). Enfin, suivant la proposition d'une minorité II représentée par Kurt Fluri (RL, SO), il a biffé l'al. 6 de ce même article.

Le **Conseil des Etats** a décidé de maintenir la possibilité prévue à l'art. 14 de faire appel à une personne de confiance. Il s'est également opposé aux décisions prises par le Conseil national relativement aux art. 24, let. a, et 25d, al. 2. L'art. 33, enfin, a lui aussi donné lieu à quelques divergences mineures.

En ce qui concerne l'art. 25d, al. 2, le **Conseil national** s'est rallié à la position du Conseil des Etats, après avoir procédé à une adaptation d'ordre rédactionnel à l'art. 25b, al. 2. Pour ce qui est de l'art. 14, il a par contre décidé de maintenir sa décision initiale : par 83 voix contre 58, les députés ont adhéré à une proposition qu'avait déposée une minorité emmenée par Kurt Flury (RL, SO) et qui visait à supprimer la possibilité, pour le prévenu mineur, de faire appel à une personne de confiance.

Les membres du conseil ont en outre une nouvelle fois débattu de la question portant sur la durée à partir de laquelle la peine dont est passible le prévenu mineur nécessite impérativement qu'il ait un défenseur

(art. 24, let. a). Une minorité emmenée par Anita Thanei (S, ZH) souhaitait se rallier à la décision du Conseil des Etats et prévoir ainsi dans la loi l'obligation, pour le prévenu mineur, d'être défendu dès lors qu'il serait passible d'une privation de liberté de plus de quatorze jours ou d'un placement. Le Conseil national a fini par adopter, par 98 voix contre 61, la proposition de la majorité de la commission, selon laquelle la privation de liberté dont était passible le prévenu devait désormais dépasser un mois pour que celui-ci ait l'obligation d'être défendu.

Enfin, la Chambre basse a décidé, par 102 voix contre 57, de maintenir sa décision relative à l'art. 33, al. 1, let. b et c, au détriment de la proposition d'une minorité également emmenée par Anita Thanei. Les députés soutenant cette proposition souhaitaient que le conseil se rallie, à l'al. c, à la nouvelle proposition du Conseil fédéral : celle-ci prévoyait que le tribunal des mineurs jugerait en première instance les infractions pour lesquelles la peine privative de liberté entrant en ligne de compte serait supérieure à trois mois.

Si le **Conseil des Etats** s'est rallié aux décisions de la Chambre du peuple concernant l'art. 24, let. a, et l'art. 25b, al. 2, il a cependant décidé de maintenir sa position aux art. 14 et 33, al. 1, let. b et c.

Le **Conseil national** campant lui aussi sur ses positions, il a fallu convoquer une **conférence de conciliation**. Celle-ci a proposé aux deux Chambres de se rallier, pour les deux articles concernés, aux décisions du Conseil des Etats : la possibilité, pour le prévenu mineur, de faire appel à une personne de confiance serait ainsi intégrée à la PPMin (art. 14) et le tribunal des mineurs jugerait en première instance les infractions pour lesquelles une amende de plus de 1000 francs ou une peine privative de liberté de plus de trois mois entreraient en ligne de compte (art. 33, al. 1, let. b et c). Le rapporteur de la commission, Daniel Jositsch (S, ZH), a rappelé qu'un éventuel rejet de la proposition de la conférence de conciliation signifierait que la procédure pénale applicable aux mineurs ne verrait pas le jour, ce qui se révélerait problématique dans la perspective de l'introduction d'une procédure pénale unifiée au niveau fédéral.

Après avoir rejeté une proposition déposée par Yves Nidegger (V, GE), qui invitait l'assemblée à rejeter la proposition de la conférence de conciliation, le **Conseil national** a adopté cette dernière par 116 voix contre 51. Quant au **Conseil des Etats**, il a lui aussi avalisé la proposition de la conférence de conciliation.

Au vote final, la loi a été adoptée au Conseil des Etats par 43 voix contre 0 et au Conseil national par 135 voix contre 59.

05.404 Initiative parlementaire (Maria Roth-Bernasconi). Réprimer explicitement les mutilations sexuelles commises en Suisse et commises à l'étranger par quiconque se trouve en Suisse

Rapport de la commission CN: 30.04.2010 (FF 2010 5125)

Avis du Conseil fédéral: 25.09.2010 (FF 2010 5151)

Situation initiale

La Suisse n'est pas épargnée par le phénomène des mutilations génitales féminines. Bien que ces pratiques soient d'ores et déjà punissables dans notre pays et en dépit des mesures de sensibilisation et d'information qui ont été prises, rien ne semble indiquer jusqu'ici que la fréquence de ces atteintes graves à l'intégrité physique et à la dignité des jeunes filles et des femmes qui en sont victimes ait pu être réduite de manière significative.

Soucieuse de mettre fin aux problèmes de définition et de preuve liés à la situation juridique actuelle, qui fait des différences entre les variantes de mutilations sexuelles, et déterminée à signifier clairement la proscription de cette violation grave des droits de la personne humaine, la commission propose d'introduire dans le code pénal un nouvel article réprimant de manière spécifique les mutilations génitales féminines. Elle suggère en outre de modifier le régime juridique actuel et de rendre une telle infraction punissable en Suisse même si elle a été commise à l'étranger et n'est pas pénalement répréhensible dans l'Etat dans lequel elle a été perpétrée. (Source : Rapport de la commission CN du 30.04.2010)

Délibérations

01.12.2006 - Décidé de donner suite à l'initiative.

03.07.2007 - Adhésion.
12.06.2009 CN Le délai imparti est prorogé jusqu'à la session d'été 2011.

Code pénal suisse

16.12.2010 CN Décision conforme au projet de la Commission.
07.06.2011 CE Divergences.
14.09.2011 CN Adhésion.
30.09.2011 CN La loi est adoptée au vote final.
30.09.2011 CE La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil national** a décidé sans opposition d'entrer en matière sur le projet. Au cours de la discussion par article, les députés ont débattu longuement de la formulation à adopter afin de décrire le mieux possible les actes répréhensibles, sachant que l'interdiction ne concernait pas tous les types de lésions portées aux organes génitaux féminins, mais uniquement les excisions. Sur proposition de la majorité de la commission, le conseil a finalement adopté une tournure générale qui n'exclut pas expressément les atteintes considérées comme permises. Au nom de la majorité de la commission, Anita Thanei (S, ZH) a souligné à cet égard que les autorités pénales et les tribunaux devaient faire preuve de raison en évitant qu'une opération esthétique fasse l'objet d'une procédure judiciaire.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a pas non plus été contestée. La chambre des cantons a apporté quelques petites modifications rédactionnelles, que le **Conseil national** a adoptées sans en débattre.

Au vote final, la loi a été adoptée par 195 voix contre 1 au Conseil national et par 44 voix contre 0 au Conseil des Etats.

06.087 Entraide judiciaire en matière pénale. Accord avec le Mexique

Message du 25 octobre 2006 concernant le Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la Suisse et le Mexique (FF 2006 8651)

Situation initiale

La Suisse et le Mexique entendent intensifier leurs relations et renforcer leur collaboration en matière de lutte contre la criminalité internationale, notamment contre la corruption et la criminalité économique, le trafic de stupéfiants et la traite des êtres humains. Etant donné l'importance de sa place financière, la Suisse a tout intérêt à soutenir le Mexique dans sa lutte contre le crime et à lui garantir une collaboration efficace sur ce plan. Il importe d'empêcher que les services offerts par les établissements financiers suisses soient utilisés à des fins criminelles. Le traité d'entraide judiciaire conclu avec le Mexique établit une base de droit international public permettant aux autorités judiciaires des deux Etats de coopérer dans la recherche et la poursuite des infractions. Le traité reprend les principes essentiels consacrés par la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (CEEJ; RS 0.351.1) ainsi que par la loi sur l'entraide pénale internationale (EIMP; RS 351.1). Il est complété par des dispositions inspirées d'instruments du Conseil de l'Europe et de l'ONU ayant un rapport avec l'entraide judiciaire.

Teneur du traité

Le traité a pour effet de simplifier et d'accélérer la procédure d'entraide judiciaire entre les deux Etats. Il réduit au minimum les formalités, notamment en prévoyant une dispense des légalisations, et permet l'audition par vidéoconférence. En outre, il instaure deux Autorités centrales (une par Etat), qui sont chargées d'assurer une coopération sans faille entre les deux Etats dans le domaine qu'il couvre et qui sont les interlocutrices officielles lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes ou d'aplanir des malentendus. Le traité règle, en outre, la notification d'actes de procédure, la comparution de personnes devant les autorités judiciaires, la remise d'objets et de valeurs séquestrés ainsi que la transmission spontanée d'informations sans demande d'entraide judiciaire. La mise en oeuvre du traité n'exige aucune modification de la législation suisse.

Appréciation du traité

Le traité est un instrument moderne et efficace qui répond aux impératifs de la pratique. Il permet aux autorités judiciaires des deux Etats de coopérer plus étroitement dans la lutte contre la criminalité internationale tout en garantissant la protection des droits fondamentaux. Jusqu'ici, la Suisse ne pouvait

accorder l'entraide judiciaire aux autorités mexicaines que sur la base de sa législation nationale. Le traité avec le Mexique est une pièce de plus dans le réseau d'instruments bilatéraux en matière d'entraide judiciaire que la Suisse cherche à tisser dans toutes les régions du monde. En Amérique latine, la Suisse a déjà conclu des traités bilatéraux avec le Pérou et l'Equateur; de surcroît, ces dernières années, elle a négocié de tels instruments avec l'Argentine, le Brésil et le Chili, instruments qui ne sont toutefois pas encore en vigueur. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation du Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la Suisse et le Mexique

18.12.2007	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
11.03.2008	CE	Adhésion.
20.03.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
20.03.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil des Etats** et le **Conseil national** ont adopté l'arrêté sans discussion.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 139 voix contre 1 au Conseil national et par 40 voix contre 0 au Conseil des Etats.

06.102 CP. Norme pénale sur le délit d'initié. Modification

Message du 8 décembre 2006 concernant la modification du code pénal suisse (suppression de l'art. 161 ch. 3 CP) (FF 2007 413)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose de supprimer le chiffre 3 de l'article 161 du code pénal (actuelle norme sur le délit d'initié). Cette disposition, qui restreint de manière injustifiée la définition des éléments constitutifs de ce type de délit, fait en effet obstacle à la lutte contre le délit d'initié.

L'actuelle norme pénale sur le délit d'initié punit, pour autant que certaines conditions soient remplies, l'exploitation de connaissances préalables en vue d'obtenir un avantage pécuniaire. Est considérée comme élément constitutif du délit d'initié l'exploitation de la connaissance d'un fait confidentiel dont il est prévisible que la divulgation exerce une influence notable sur le cours de titres négociés en bourse ou avant bourse suisse.

Dans la formulation de l'article 161, chiffre 3, du code pénal (CP), la notion de fait (confidentiel) susceptible d'influencer les cours est très restrictive. L'interprétation donnée par le Tribunal fédéral limite elle aussi le champ d'application de la norme pénale à certains éléments constitutifs du délit d'initié. Ainsi, ne tombent pas sous le coup de la norme pénale les ventes de titres opérées avant l'annonce d'une chute des bénéfices dans le but d'éviter les effets d'une baisse de cours. Dans ces conditions, la norme en question se révèle trop peu efficace.

Limiter les éléments constitutifs du délit d'initié à certains faits susceptibles d'influencer les cours boursiers n'est guère fondé objectivement et reste insatisfaisant du point de vue de l'égalité des chances entre investisseurs. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de supprimer purement et simplement le ch. 3 de l'article 161 CP. Ce faisant, il étend l'interdiction d'exploiter la connaissance de faits confidentiels à tous les faits susceptibles d'influencer les cours boursiers. Cette proposition de supprimer le ch. 3 de l'article 161 CP a été unanimement saluée par les participants à la consultation.

Délibérations

Code pénal suisse

18.06.2007	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
13.03.2008	CN	Adhésion.
20.03.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.
20.03.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

Les deux conseils ont approuvé l'accord sans opposition.

Au vote final, la loi a été adoptée par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 194 voix contre 0 au Conseil national.

07.021 Entraide judiciaire en matière pénale. Accord avec la République fédérative du Brésil

Message du 28 février 2007 concernant le Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la Confédération suisse et la République fédérative du Brésil (FF 20071903)

Situation initiale

Actuellement, l'efficacité de la lutte contre la criminalité passe de plus en plus par la coopération judiciaire en matière pénale. Sous l'effet de la globalisation croissante et de la mondialisation, le caractère transfrontalier de la criminalité se renforce.

Les nouvelles technologies, notamment en matière de communication et de transmission des données, contribuent à l'internationalisation grandissante de la criminalité. En outre, certains types de criminalité sont de plus en plus souvent le fait d'organisations structurées. Tous ces éléments ont pour résultat qu'un Etat est de moins en moins capable de maîtriser seul les enjeux d'une lutte efficace contre le crime. Pour contrecarrer le déficit de sécurité qui peut en résulter, il convient de développer continuellement, à l'échelle mondiale, un réseau de traités bilatéraux dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale. La conclusion du Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la Confédération suisse et la République fédérative du Brésil apporte une nouvelle pierre à cet édifice. Il constitue, en outre, une poursuite dans la voie de la coopération engagée avec cet Etat qui est le plus grand d'Amérique latine, puisque la Suisse et le Brésil ont conclu un Traité d'extradition dès 1932.

Dans le cadre des relations avec le Brésil, la volonté première de la Suisse était de pouvoir, à l'avenir, lutter plus efficacement contre les auteurs d'infractions telles que la corruption, le trafic illicite de stupéfiants, le blanchiment d'argent et la traite des femmes et des enfants. Ceci importe d'autant plus que la Suisse entretient avec le Brésil d'importantes relations d'entraide judiciaire internationale pénale, comme en témoignent les statistiques des dernières années.

Teneur du Traité

Le Traité établit une base légale internationale permettant aux deux Etats de coopérer dans la recherche, la poursuite et la répression d'infractions. Les Etats contractants s'y sont engagés à s'accorder mutuellement l'entraide judiciaire dans les limites fixées par le texte. Jusqu'ici, la Suisse ne pouvait accorder l'entraide judiciaire au Brésil que sur la base du Traité d'extradition conclu avec cet Etat (art. XVII; RS 0.353.919.8) et de la loi sur l'entraide pénale internationale (EIMP; RS 351.1).

Le Traité s'inscrit dans la lignée des instruments d'entraide judiciaire que la Suisse a conclus récemment avec les Philippines, Hongkong, l'Egypte, le Pérou et l'Equateur. A l'instar de ces derniers, il reprend les principes essentiels consacrés par la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (CEEJ; RS 0.351.1) ainsi que par l'EIMP, tout en tenant compte des dernières évolutions dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale. Le Traité ne nécessite pas de modification du droit en vigueur.

Diverses dispositions ont été intégrées dans le Traité pour éclaircir, simplifier et accélérer la procédure d'entraide judiciaire ainsi que pour améliorer, d'un point de vue général, les relations entre les autorités chargées de l'entraide dans les deux Etats. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation du Traité d'entraide judiciaire en matière pénale avec le Brésil

26.09.2007	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
18.12.2007	CN	Adhésion.
21.12.2007	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
21.12.2007	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Les deux conseils ont adopté l'arrêté sans discussion et à l'unanimité.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 39 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 134 voix contre 0 au Conseil national.

07.063 Pour l'imprescriptibilité des actes de pornographie infantine. Initiative populaire

Message du 27 juin 2007 concernant l'initiative populaire "Pour l'imprescriptibilité des actes de pornographie infantine" et la loi fédérale sur la prescription de l'action pénale en cas d'infractions sur les enfants (modification du code pénal et du code pénal militaire) (FF 2007 5099)

Situation initiale

Le 1er mars 2006, l'association "Marche blanche" a déposé une initiative populaire intitulée "pour l'imprescriptibilité des actes de pornographie infantine" munie de 119 375 signatures valables. Elle exige que les actes punissables d'ordre sexuel ou pornographique sur les enfants impubères soient imprescriptibles.

Les normes de prescription de l'action pénale dans le domaine des atteintes à l'intégrité sexuelle des enfants ont un passé mouvementé. En effet, elles ont fait l'objet de pas moins de trois modifications durant les quinze dernières années, ce qui est relativement rare. La tendance est à l'augmentation du délai de prescription de l'action pénale en cas d'infractions à l'intégrité sexuelle des enfants, afin d'éviter d'une part que la victime ayant enfin trouvé les ressources nécessaires pour briser le silence ne puisse déposer plainte pénale pour cause de prescription et d'autre part éviter que des délinquants échappent par ce biais à toute poursuite pénale.

La solution proposée par l'initiative, ainsi que sa terminologie, sont juridiquement problématiques. L'imprescriptibilité va au-delà de ce qui est nécessaire pour éviter qu'une victime ne puisse plus porter plainte lorsqu'elle en a trouvé les moyens. En outre, les notions d'"enfants impubères" et d'"actes punissables d'ordre pornographique sur des enfants" sont imprécises et leur mise en oeuvre aboutirait à des solutions inégalitaires, disproportionnées, voire contre-productives. Néanmoins, un contre-projet indirect proposant la modification du code pénal et du code pénal militaire lui est opposé, afin de donner plus de temps à la victime que ce que prévoit le système actuel.

En effet, selon le droit actuel, le délai de prescription pour les infractions graves contre l'intégrité physique et sexuelle des enfants de moins de 16 ans est de 15 ans, mais la prescription court en tout cas jusqu'au jour où la victime a 25 ans (art. 97, al. 2, CP). Le contre-projet indirect prévoit que le délai de prescription de l'action pénale pour ces crimes et délits ne commence à courir qu'à partir du jour où ils atteignent la majorité. Cette réglementation ne s'applique que pour les auteurs majeurs. Elle est proportionnée et est en harmonie avec les législations européennes et le projet de Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels.

Le Conseil fédéral propose donc de soumettre au peuple et aux cantons l'initiative populaire "pour l'imprescriptibilité des actes de pornographie infantine", en leur recommandant de la rejeter. Il propose aux Chambres fédérales d'approuver le contre-projet indirect. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

06.03.2008 CN Le délai de traitement est prolongé jusqu'au 31 août 2009.
18.03.2008 CE Le délai de traitement est prolongé jusqu'au 31 août 2009.

Projet 1

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Pour l'imprescriptibilité des actes de pornographie infantine"

06.03.2008 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02.06.2008 CE Adhésion.
13.06.2008 CN L'arrêté est adopté au vote final.
13.06.2008 CE L'arrêté est adopté au vote final.

Projet 2

Loi fédérale sur la prescription de l'action pénale en cas d'infractions sur des enfants (Modification du code pénal et du code pénal militaire)

06.03.2008 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

02.06.2008 CE Adhésion.

13.06.2008 CN La loi est adoptée au vote final.

13.06.2008 CE La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, les rapporteurs de la Commission des affaires juridiques (CAJ) ont établi un lien entre l'initiative populaire " Pour l'imprescriptibilité des actes de pornographie enfantine " et trois initiatives parlementaires en suspens : l'iv. pa. Oskar Freysinger (V, VS) (04.441), qui vise à ce que les inscriptions des condamnations pour des actes d'ordre sexuel commis sur des enfants ne soient jamais radiées du casier judiciaire ; l'iv. pa. Christophe Darbellay (CEg, VS) (04.473), qui vise à ce que le juge interdise à une personne condamnée pour des actes d'ordre sexuel commis sur des enfants d'exercer une activité professionnelle impliquant un contact régulier avec des mineurs ; et l'iv. pa. Chiara Simoneschi-Cortesi (CEg, Ti) (04.469), qui vise à garantir la production d'un extrait du casier judiciaire pour toute personne susceptible d'être engagée pour une fonction la mettant en relation avec des enfants. Les initiatives ont été soutenues essentiellement par le groupe UDC et une grande partie du groupe CEg ; la gauche et les représentants du groupe radical-libéral, s'ils ont reconnu qu'il y avait lieu d'agir dans le domaine de la protection de l'enfance, ont toutefois recommandé de rejeter les trois initiatives parlementaires en raison de leur caractère disproportionné et de leur contenu peu nuancé. Au terme de l'examen de l'objet 07.063, le Conseil national a décidé de ne pas donner suite à l'initiative Freysinger ; en revanche, et contrairement à la proposition de la majorité de la commission, il a donné suite aux initiatives Darbellay et Simoneschi-Cortesi. Toutefois, le Conseil des Etats a ensuite rejeté ces deux initiatives.

Le contre-projet indirect du Conseil fédéral a reçu un accueil favorable. Seul le groupe UDC a soutenu une minorité emmenée par Luzi Stamm (V, AG), qui souhaitait que le délai de prescription de 15 ans ne coure qu'à partir du jour où la victime aurait 25 ans. L'entrée en matière a été décidée sans opposition. Au cours de la discussion par article, les propositions de minorité Luzi Stamm ont été rejetées. Le projet a été adopté par 178 voix contre 0.

Seule une minorité emmenée par Pirmin Schwander (V, SZ) s'est prononcée en faveur d'un arrêté fédéral qui recommande d'accepter l'initiative populaire, sans succès. En outre, le Conseil national a décidé de prolonger d'un an le délai de traitement de l'initiative. Le **Conseil des Etats** a suivi le Conseil national sur la prolongation du délai de traitement, sur le contre-projet du Conseil fédéral et sur la proposition de rejeter l'initiative populaire.

Au vote final, l'arrêté fédéral et la loi fédérale ont été adoptés.

Au vote final, le projet 1 a été adopté par 163 voix contre 19 au Conseil national et par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats. Le projet 2 a été adopté, respectivement par 190 voix contre 0 et par 41 voix contre 0.

L'initiative populaire a été acceptée par le peuple le 30 novembre 2008 par 51,9 % des votants et par 16 cantons et 4 demi-cantons.

07.094 Entraide judiciaire en matière pénale. Accord avec le Chili

Message du 28 novembre 2007 concernant le traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la Suisse et le Chili (FF 2008 75)

Situation initiale

Dans sa lutte contre la criminalité internationale, la Suisse s'emploie à tisser, dans toutes les régions du monde, un vaste réseau de traités d'entraide judiciaire en matière pénale. Le traité conclu avec la République du Chili, qui est soumis à l'approbation des Chambres fédérales par le présent message, apporte une pierre de plus à cet édifice.

Point de la situation

Face à la mondialisation croissante et au développement accru de réseaux transnationaux, la criminalité prend de plus en plus une dimension internationale. Aussi, pour être efficace, la lutte contre la criminalité

doit-elle s'appuyer dans une plus large mesure sur la collaboration internationale. Les progrès techniques intervenus ces dernières années, notamment dans le domaine des télécommunications et de la transmission de données, permettent aux criminels de commettre plus facilement leurs forfaits par-delà les frontières. En outre, certains types d'infractions sont de plus en plus le fait d'organisations structurées. Au vu de cette évolution, la probabilité qu'un Etat parvienne à maîtriser seul les enjeux d'une lutte efficace contre le crime s'amenuise de jour en jour. Pour contrecarrer le déficit de sécurité qui peut en résulter, il importe de constituer, dans toutes les régions du monde, un réseau d'instruments juridiques dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale. Le traité conclu avec la République du Chili s'inscrit dans la droite ligne de cette stratégie.

La Confédération suisse avait subordonné l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un traité d'entraide judiciaire avec le Chili à la conclusion préalable d'un accord de réadmission. Celui-ci ayant été paraphé au mois d'août 2005, plus rien ne s'opposait au lancement des travaux.

Le traité d'entraide judiciaire conclu avec la République du Chili reprend les principes de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 (CEEJ; RS 0.351.1). Sur cette base, la Suisse peut collaborer plus efficacement avec un autre pays extra-européen dans la lutte contre la criminalité internationale, notamment contre le blanchiment d'argent, le trafic de stupéfiants, la corruption et le terrorisme.

Teneur du traité

Cet instrument établit une base de droit international public permettant aux autorités judiciaires des deux Etats de coopérer dans la recherche et la poursuite des infractions. Jusqu'ici, la Suisse ne pouvait accorder l'entraide judiciaire aux autorités chiliennes qu'en se fondant sur sa législation nationale, à savoir la loi sur l'entraide pénale internationale (EIMP; RS 351.1).

Le traité intègre les développements récents intervenus dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale (en particulier le Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale; RS 0.351.12). Il a pour effet de simplifier et d'accélérer la procédure d'entraide entre les deux Etats et réduit les formalités, notamment en prévoyant une dispense des légalisations. En outre, il permet l'audition par vidéoconférence et la constitution d'équipes communes d'enquête et définit les règles applicables aux livraisons surveillées. Enfin, il instaure deux Autorités centrales (une par Etat), qui sont chargées d'assurer une coopération sans faille entre les Etats dans le domaine qu'il couvre et qui sont les interlocutrices officielles lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes ou de dissiper des malentendus. La mise en oeuvre du traité n'exige aucune modification de la législation suisse.

Après le Pérou, l'Equateur, le Brésil et le Mexique, la République du Chili est le cinquième Etat d'Amérique latine avec lequel la Suisse a conclu un traité bilatéral.

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation du traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la Suisse et le Chili

02.06.2008	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
22.09.2008	CN	Adhésion.
03.10.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
03.10.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Les deux conseils ont adopté le projet du Conseil fédéral sans discussion.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 176 voix contre 4 au Conseil national.

08.034 Cour pénale internationale. Mise en oeuvre du Statut de Rome

Message du 23 avril 2008 relatif à la modification de lois fédérales en vue de la mise en oeuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (FF 2008 3461)

Situation initiale

Le projet ci-joint a pour objectif de régler et de poursuivre sans faille en Suisse le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, essentiellement en inscrivant dans la loi les crimes contre

l'humanité et en y décrivant plus précisément les crimes de guerre. Le projet redéfinit en outre le partage des compétences entre la juridiction civile et la juridiction militaire dans le domaine de ces crimes.

Le Statut de la Cour pénale internationale (CPI), dit Statut de Rome, a été adopté le 17 juillet 1998 à Rome par une Conférence des Nations Unies. Il est entré en vigueur le 1er juillet 2002. A ce jour, 105 Etats l'ont ratifié, dont la Suisse le 12 octobre 2001.

Une fois le Statut de Rome adopté, l'objectif prioritaire du Conseil fédéral était d'affirmer la position de la Suisse en acquérant la qualité d'Etat membre de la CPI le plus rapidement possible. Dans son message relatif à la ratification du Statut de Rome, il s'est donc concentré sur les travaux législatifs indispensables à la ratification du texte, c'est-à-dire la création d'une loi régissant la coopération avec la CPI et l'adaptation des normes pénales concernant les atteintes à l'administration de la justice. Les autres modifications de loi auraient lieu dans un second temps. C'est ainsi que Le Conseil fédéral propose d'inscrire dans le code pénal et dans le code pénal militaire la notion de crimes contre l'humanité, inconnus aujourd'hui du droit pénal suisse, et d'y définir plus précisément les crimes de guerre, lesquels font l'objet d'une disposition dans le code pénal militaire, mais uniquement sous la forme d'une norme générale renvoyant au droit international applicable, ce qui est aujourd'hui insuffisant compte tenu des exigences découlant du principe de légalité tel qu'on l'applique en matière pénale. Par ailleurs, outre la redistribution des compétences entre la justice militaire et la justice ordinaire, il est nécessaire de faire de petites adaptations dans la procédure pénale fédérale et la loi sur l'entraide pénale internationale et de compléter la liste des infractions de la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication et de la loi fédérale sur l'investigation secrète.

En se donnant les moyens d'entamer des poursuites pénales contre les auteurs de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, la Suisse écarte le risque de servir de refuge à ce genre de criminels. En outre, le fait de disposer d'une législation explicite dans ce domaine lui permettra d'éviter que des infractions commises sur le territoire suisse ou par des ressortissants suisses soient jugées par la CPI. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale portant modification de lois fédérales en vue de la mise en oeuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale

04.03.2009	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
18.03.2010	CE	Divergences.
08.06.2010	CN	Divergences.
09.06.2010	CE	Divergences.
10.06.2010	CN	Divergences.
14.06.2010	CE	Adhésion.
18.06.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.
18.06.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, une minorité emmenée par Oskar Freysinger (V, VS) a déposé une proposition de non-entrée en matière. Le groupe UDC a soutenu cette proposition, arguant que la législation pénale suisse comportait déjà suffisamment de dispositions en la matière et que la Suisse ne courait pas le danger de voir des infractions commises sur son territoire ou par ses ressortissants jugées par la CPI. Par 122 voix contre 53, le conseil a finalement décidé d'entrer en matière sur le projet.

Dans l'ensemble, le Conseil national s'est rallié au projet du Conseil fédéral, sauf pour ce qui est des art. 264 du code pénal (CP) et 108 du code pénal militaire (CPM). La majorité entendait faire passer la durée minimale de la peine privative de liberté de cinq à dix ans pour le génocide, alors qu'une minorité emmenée par Barbara Schmid-Federer (CEg, ZH) voulait s'en tenir à la version du Conseil fédéral, estimant qu'une peine minimale de dix ans d'emprisonnement, applicable à tous les cas, ne permettrait pas aux juges de fixer des peines différenciées. Par 95 voix contre 67, le Conseil national a suivi la proposition de la majorité.

Par ailleurs, une minorité emmenée par Oskar Freysinger (V, VS) voulait modifier les art. 264m, al. 1, CP et 10 CPM de telle sorte qu'une personne qui commet l'un des crimes visés soit punissable si elle se trouve en Suisse ou si elle a un lien étroit avec la Suisse. Daniel Jositsch (S, ZH), rapporteur de la commission, a alors objecté que la formulation " lien étroit avec la Suisse " créerait de nouvelles incertitudes juridiques et serait sujette à interprétation, ce qui encouragerait directement les personnes

poursuivies pour ces crimes à se réfugier en Suisse. Par 112 voix contre 54, la Chambre basse s'est ralliée à la proposition de la majorité.

Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet par 123 voix contre 39.

Le **Conseil des Etats** a décidé sans opposition d'entrer en matière sur le projet. Au cours de la discussion par article, il a apporté plusieurs modifications et précisions rédactionnelles au texte. Claude Janiak (S, BL), rapporteur de la commission, a expliqué que ces changements concernaient avant tout quatre points principaux : la rétroactivité des nouvelles dispositions, la règle de l'imprescriptibilité, la provocation publique au génocide et la punissabilité des actes préparatoires de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité dans les cas de moindre gravité.

La majorité a surtout proposé d'ajouter un nouvel alinéa (al. 3) à l'art. 2 CP et CPM, prévoyant que les nouvelles dispositions du code soient aussi applicables aux actes ou omissions antérieurs à l'entrée en vigueur de ces dispositions, mais postérieurs au 31 décembre 1990. Une minorité emmenée par Hansheiri Inderkum (CEg, UR) a quant à elle proposé de se rallier au projet du Conseil fédéral en biffant l'al. 3. Hansheiri Inderkum a en effet souligné que, même si les nouvelles dispositions n'avaient pas un effet rétroactif, cela ne signifiait pas que les crimes commis dans le passé ne seraient pas punis, étant donné que les éléments constitutifs de l'infraction étaient déjà réunis. En outre, Claude Janiak (S, BL) a déposé, à titre de compromis, une proposition individuelle visant à modifier l'al. 3 de telle sorte que les nouvelles dispositions du code soient valables pour les actes postérieurs au 1er juillet 2002, date à laquelle le Statut de Rome est entré en vigueur en Suisse. Au premier vote, la proposition de Claude Janiak s'est imposée, par 15 voix contre 13, face à celle de la majorité, mais elle a toutefois été battue par celle de la minorité au second vote, par 22 voix contre 14.

Une autre modification apportée par le Conseil des Etats concernait l'art. 264, al. 1, CP. Le conseil s'est certes rallié au Conseil national pour ce qui est des let. a et b, concernant une peine minimale de dix ans, mais il a décidé d'ajouter un nouvel al. 2 relatif aux cas prévus par les let. c et d, s'écartant ainsi du projet du Conseil national. En vertu de cet alinéa, la peine minimale applicable aux cas de moindre importance est réduite à cinq ans.

Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté le projet sans opposition.

Lors de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** a maintenu sans discussion sa décision concernant l'art. 101, al. 3 sur l'imprescriptibilité. Conformément à la proposition du Conseil fédéral, le conseil souhaitait en effet que l'imprescriptibilité soit liée à la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions pénales, à la différence du Conseil des Etats qui avait décidé d'appliquer ces dispositions avec effet rétroactif au 1er janvier 1983. S'agissant de l'art. 259, al. 1 sur la provocation publique au génocide, la majorité de la commission a proposé de s'en tenir à la version du Conseil fédéral qui introduisait un lien avec la Suisse dans la définition de l'infraction ; une minorité emmenée par Daniel Vischer (G, ZH) a toutefois proposé de suivre le Conseil des Etats, qui avait supprimé cette mention. Par 98 voix contre 48, le conseil s'est rallié finalement à la majorité de la commission et au Conseil fédéral. Pour ce qui est de l'article 260bis, al. 1, let. i et j, la majorité de la commission a maintenu sa proposition selon laquelle seuls les actes préparatoires délictueux concernant les cas les plus graves de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre devaient être sanctionnés. Une minorité de la commission, emmenée par Anita Thanei (S, ZH), voulait toutefois se rallier au Conseil des Etats en sanctionnant l'ensemble des actes préparatoires délictueux. Par 102 voix contre 43, le conseil a finalement maintenu sa décision, se conformant à la proposition de la majorité de sa commission.

Par 17 voix contre 0, le **Conseil des Etats** a maintenu sa décision concernant l'art. 101, al. 3, à savoir qu'il souhaite fixer l'effet rétroactif de l'imprescriptibilité au 1er janvier 1983. Concernant l'art. 259, al. 1bis, le conseil a décidé, à l'instar du Conseil national, d'établir un lien entre la sanction d'une provocation publique au génocide et le fait que le délit soit commis en Suisse. A l'art. 260bis, al. 1, let. i et j, portant sur la punissabilité des actes préparatoires délictueux, le conseil a maintenu sa décision de sanctionner l'ensemble des infractions.

Concernant l'art. 101, al. 3, le **Conseil national** a maintenu sa décision sans discussion. Il s'est en revanche rallié au Conseil des Etats pour les dispositions restantes.

Le **Conseil des Etats** a éliminé la dernière divergence concernant l'art. 101, al. 3 en se ralliant au Conseil national.

Au vote final, la loi a été adoptée par le Conseil national, par 135 voix contre 54, et par le Conseil des Etats, par 42 voix contre 0.

10.112 Entraide judiciaire en matière pénale. Accord avec l'Argentine

Message du 10 décembre 2010 concernant le traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la Suisse et l'Argentine (FF 2011 559)

Situation initiale

Dans sa lutte contre la criminalité internationale, la Suisse s'emploie à tisser, dans toutes les régions du monde, un vaste réseau de traités d'entraide judiciaire en matière pénale. Le traité conclu avec la République argentine, qui est soumis à l'approbation des Chambres fédérales par le message, apporte une pierre de plus à cet édifice. Il vise en particulier à renforcer la lutte contre le blanchiment d'argent, le trafic de stupéfiants, la corruption et le terrorisme.

Face à la mondialisation croissante et au développement accru de réseaux transnationaux, la criminalité prend de plus en plus une dimension internationale. Aussi, pour être efficace, la lutte contre le crime doit-elle s'appuyer dans une plus large mesure sur la collaboration internationale. Les progrès techniques intervenus ces dernières années, notamment dans le domaine des télécommunications et de la transmission de données, permettent aux criminels de commettre plus facilement leurs forfaits par-delà les frontières. Au vu de cette évolution, la probabilité qu'un Etat parvienne à maîtriser seul les enjeux d'une lutte efficace contre le crime s'amenuise de jour en jour. Pour contrecarrer le déficit de sécurité qui peut en résulter, il importe de constituer, dans toutes les régions du monde, un réseau d'instruments juridiques dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale. Le traité conclu avec la République argentine s'inscrit dans la droite ligne de cette stratégie. Cet instrument établit une base de droit international public permettant aux autorités judiciaires des deux Etats de coopérer dans la recherche et la poursuite des infractions.

Teneur du traité

Le traité d'entraide judiciaire conclu avec l'Argentine intègre les principes fondamentaux de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 (CEEJ; RS 0.351.1) et de la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale (EIMP; RS 351.1). Il est complété par des dispositions issues des instruments d'entraide judiciaire du Conseil de l'Europe et des Nations Unies.

Le traité tient compte des développements récents intervenus dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale (en particulier le Deuxième Protocole additionnel du 8 novembre 2001 à la CEEJ; RS 0.351.12).

Certaines dispositions du traité contribuent fortement à simplifier et à accélérer la procédure d'entraide judiciaire entre les deux Etats. Elles fixent en détail les conditions auxquelles doivent satisfaire les demandes d'entraide judiciaire et les échanges directs entre autorités centrales, indispensables pour assurer un traitement rapide des demandes peu claires ou incomplètes et pour dissiper les malentendus. La suppression de certaines formalités, par exemple par la dispense des légalisations, simplifie elle aussi la procédure. Le traité permet l'audition par conférence vidéo, de même qu'à certaines conditions, la transmission d'informations sans demande d'entraide judiciaire. Il règle en outre la notification d'actes de procédure, l'audition par le tribunal et la restitution d'objets et de valeurs saisis. Sa mise en oeuvre n'exige aucune modification de la législation suisse.

Le traité ouvre la voie à une coopération plus efficace entre la Suisse et un pays supplémentaire situé hors Europe en matière de lutte contre la criminalité, et plus particulièrement en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, le trafic de stupéfiants, la corruption et le terrorisme. Après le Pérou, l'Equateur, le Brésil, le Mexique et le Chili, l'Argentine est le sixième Etat d'Amérique latine avec lequel la Suisse a conclu un traité bilatéral. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation du traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la Suisse et l'Argentine

07.06.2011	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
29.09.2011	CN	Adhésion.
30.09.2011	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
30.09.2011	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet sans discussion et à l'unanimité.

Au Conseil national, une minorité de la commission a proposé de renvoyer le projet au Conseil fédéral ; Daniel Jositsch (S, ZH), porte-parole de la minorité, estime en effet que la possibilité de refuser une demande d'entraide judiciaire en cas d'infraction fiscale sans escroquerie (art. 3, ch. 1, let. c, du traité) va à l'encontre de la nouvelle stratégie en matière de place financière. Suivant toutefois la majorité de la commission, le conseil a adopté le projet par 102 voix contre 4.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 152 voix contre 0 et 44 abstentions au Conseil national.

Droit de la nationalité

03.428 Initiative parlementaire (Susanne Leutenegger Oberholzer). Nom et droit de cité des époux. Egalité

Rapport de la commission CN: 22.08.2008 (FF 2009 365)

Avis du Conseil fédéral: 12.12.2008 (FF 2009 389)

Rapport de la commission CN: 27.08.2009 (FF 2009 6843)

Avis du Conseil fédéral: 14.10.2009 (FF 2009 6851)

Situation initiale

Le 19 juin 2003, la conseillère nationale Suzanne Leutenegger Oberholzer a demandé par la voie de l'initiative parlementaire que le Code civil soit modifié pour assurer l'égalité des époux en matière de nom et de droit de cité. La Commission des affaires juridiques a soumis au Conseil national le 22 août 2008 un projet de modification du Code civil concernant le nom et le droit de cité des époux et des enfants.

Le projet retient le principe de l'immutabilité du nom; les fiancés peuvent toutefois déclarer vouloir porter un nom de famille commun (nom de célibataire de l'un ou de l'autre). Les parents mariés qui portent des noms différents choisissent le nom que porteront leurs enfants communs (nom de célibataire du père ou de la mère); en cas de désaccord, l'enfant porte le nom de célibataire de la mère. Les règles relatives au droit de cité cantonal et communal sont aussi révisées: chaque époux conserve son droit de cité et l'enfant acquiert celui du parent dont il porte le nom. (Source : Rapport de la commission CN du 22.08.2008)

Délibérations

07.10.2004 CN Décidé de donner suite à l'initiative.

06.10.2006 CN Le délai imparti pour l'élaboration du projet est prorogé jusqu'à la session d'automne 2008.

Code civil (Nom et droit de cité)

11.03.2009 CN Renvoi à la commission.

10.12.2009 CN Décision conforme au projet de la commission.

07.06.2011 CE Divergences.

28.09.2011 CN Adhésion.

30.09.2011 CN La loi est adoptée au vote final.

30.09.2011 CE La loi est adoptée au vote final.

Le 11 mars 2009, le **Conseil national** est entré en matière sur ce projet par 98 voix contre 89; par 99 voix contre 92, il a cependant renvoyé le projet à la commission avec le mandat de "se limiter aux seules modifications rendues absolument nécessaires par l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 22 février 1994 dans la cause Burghartz contre Suisse".

La Commission des affaires juridiques exécute ce mandat en présentant un nouveau projet de modification du Code civil qui reprend sans modification et intègre dans le code (art. 160, al. 2 et 3) la disposition que le Conseil fédéral avait inscrite dans l'Ordonnance sur l'état civil à la suite de l'arrêt susmentionné (actuel art. 12, al. 1, 2e phrase, OEC): la fiancée pouvant déclarer à l'officier de l'état civil vouloir conserver le nom qu'elle portait jusqu'alors, suivi du nom de famille, le fiancé se voit octroyer le même droit lorsque les fiancés font la demande de pouvoir porter, dès la célébration du mariage, le nom de la femme comme nom de famille (art. 30, al. 2, CC).

Au **Conseil national**, une minorité a proposé de renvoyer une nouvelle fois le projet à la commission en la chargeant de modifier les dispositions régissant le nom et le droit de cité. Cette modification devait avoir trois objectifs : premièrement, supprimer les inégalités entre époux en ce qui concerne le droit de cité et entre hommes et femmes dans le cas de parents non mariés ; deuxièmement, viser à ce que les couples mariés et les couples de même sexe liés par un partenariat enregistré soient traités sur un pied d'égalité ; et troisièmement, permettre aux époux de conserver leur nom de célibataire ou le nom qu'ils portaient jusqu'alors. Représentant la minorité, Susanne Leutenegger Oberholzer (S, BL) a déploré le sort que le

conseil avait réservé au projet : elle estimait que le texte de la commission ne faisait que maintenir le statu quo. Par 104 voix contre 57, le Conseil national a néanmoins rejeté la proposition de renvoi ; il s'est également opposé à une proposition de Brigitta Gadiert (PBD, GR) demandant que chaque époux conserve son droit de cité.

Le **Conseil des Etats** a décidé sans opposition d'entrer en matière sur le projet. Jugeant le second projet de la Chambre basse insatisfaisant, il a procédé à la discussion par article sur la base du premier texte de la commission du Conseil national. Sans en débattre, le Conseil des Etats a adopté toutes les propositions de sa commission ; il a décidé que chacun des époux pourrait conserver son nom de famille, à moins qu'ils ne décident de porter le même nom.

Le projet a une nouvelle fois donné lieu à un débat nourri au **Conseil national**. Ce sont avant tout les membres du groupe UDC et certains députés des groupes RL et CEG qui se sont opposés aux décisions du Conseil des Etats. Yves Nidegger (UDC, GE) a critiqué le fait que le projet permette aux époux de choisir un nom de famille " à la carte ", ajoutant que l'interruption de la lignée paternelle pourrait avoir des répercussions négatives sur l'identité de l'enfant. Le conseil s'est toutefois rallié à la décision de la Chambre haute par 98 voix contre 65.

Au vote final, la loi a été adoptée par 117 voix contre 72 et 6 abstentions par le Conseil national et par 32 voix contre 6 et 5 abstentions au Conseil des Etats.

06.414 Initiative parlementaire (Ruedi Lustenberger). Loi sur la nationalité. Un délai plus long pour annuler une naturalisation

Rapport de la commission CN: 30.11.2007 (FF 2008 1161)

Avis du Conseil fédéral: 30.01.2008 (FF 2008 1173)

Situation initiale

Le projet d'acte législatif et de rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) du 30 novembre 2007 a pour origine une initiative parlementaire du conseiller national Ruedi Lustenberger (CEG, LU) . Le nouvel art. 41, al. 1bis, loi sur la nationalité (LN) prévoit qu'une naturalisation peut être annulée dans un délai de deux ans après que l'office fédéral a eu connaissance de l'état de fait pertinent, mais au plus tard huit ans après l'octroi de la nationalité suisse. Un nouveau délai de prescription de deux ans commence à courir après tout acte d'instruction signalé à la personne naturalisée. Les délais sont suspendus pendant la procédure de recours. En fin de compte, la modification de loi permet de prolonger de cinq à huit ans le délai pendant lequel une naturalisation peut être annulée. ([rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national](#))

Le Conseil fédéral constate que les objectifs de la CIP-N coïncident avec les recommandations relatives à la lutte contre les abus formulées dans le rapport du 20 décembre 2005 sur les questions en suspens dans le domaine de la nationalité. Dans ledit rapport, dont le Conseil fédéral a pris connaissance le 9 mars 2007, l'Office fédéral des migrations souligne qu'il convient, dans la mesure du possible, de lutter contre les abus avant l'octroi de la naturalisation. Toutefois, il arrive, s'agissant surtout de naturalisations facilitées de conjoints étrangers de ressortissants suisses, que le requérant obtienne frauduleusement la nationalité suisse en faisant des déclarations mensongères, notamment en ce qui concerne la communauté conjugale. Selon le droit actuel, la naturalisation obtenue de cette manière peut être annulée dans les cinq ans. Or, le rapport précité recommande, à l'instar de l'initiative parlementaire, de modifier la loi sur la nationalité afin que l'annulation puisse intervenir dans un délai de deux ans après que l'office fédéral a pris connaissance de l'état de fait pertinent, mais au plus tard huit ans après l'octroi de la nationalité suisse. En outre, il est prévu qu'un nouveau délai de prescription de deux ans commence à courir après tout acte d'instruction. L'objectif de l'initiative parlementaire concorde également avec les explications fournies dans le rapport sur la migration illégale du 23 juillet 2004. Ainsi, la lutte contre les abus se trouve renforcée. Grâce à la nouvelle réglementation, il sera par exemple possible d'annuler la naturalisation en cas d'abus manifestes découverts peu avant l'écoulement du délai actuel de cinq ans, alors qu'il n'est plus possible d'effectuer la procédure d'annulation. Le Conseil fédéral est favorable à l'adoption du projet. Il approuve le projet d'acte législatif et de rapport de la CIP-N daté du 30 novembre 2007. (Source: avis du Conseil fédéral)

Délibérations

- 04.07.2006 - Décidé de donner suite à l'initiative.
- 30.10.2006 - Adhésion.

Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN) (Prolongation du délai d'annulation de la naturalisation)

- 28.05.2009 CN Décision conforme au projet de la Commission.
- 22.09.2009 CE Adhésion.
- 25.09.2009 CN La loi est adoptée au vote final.
- 25.09.2009 CE La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, une minorité soutenue par la gauche a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet, car la modification de la loi sur la nationalité prévue par celui-ci allait trop loin à ses yeux. Cette minorité estimait en effet qu'il n'était pas nécessaire de prolonger le délai d'annulation des naturalisations : selon elle, le taux d'abus était minime et le délai de cinq ans alors en vigueur se révélait généralement suffisant. Elle se demandait en outre pourquoi un délai de huit ans permettrait subitement aux autorités d'identifier et de sanctionner des cas de fraude qu'elles n'auraient pas détectés en cinq ans. A l'opposé, les représentants du camp bourgeois ont insisté sur le fait que la mesure proposée permettrait de lutter efficacement contre les abus. Non seulement elle servirait à réduire le nombre de cas de fraude, mais elle aurait également un effet dissuasif. Les partisans du projet ont en outre souligné la longueur et la complexité de certaines procédures d'annulation de naturalisations, constat qui appelait à leurs yeux une mesure pragmatique : la prolongation du délai de prescription. Par 121 voix contre 56, le Conseil national a décidé d'entrer en matière sur le projet, qu'il a adopté, au vote sur l'ensemble, par 115 voix contre 56. Le **Conseil des Etats** a lui aussi avalisé le projet, après avoir rejeté, par 19 voix contre 7, une proposition d'une minorité de gauche, qui souhaitait maintenir le délai de cinq ans.

Au vote final, la loi a été adoptée par 131 voix contre 63 au Conseil national et par 30 voix contre 9 au Conseil des Etats.

07.039 Passeports biométriques et documents de voyage. Arrêté fédéral

Message du 8 juin 2007 relatif à l'arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant le Règlement (CE) 2252/2004 relatif aux passeports biométriques et aux documents de voyage (Développement de l'Acquis de Schengen) (FF 2007 4893)

Situation initiale

Au niveau international, on constate que de plus en plus de pays enregistrent des données biométriques dans les documents d'identité dans le but d'empêcher les abus et les falsifications et de faciliter les voyages. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) recommande l'introduction de données biométriques dans les passeports et a établi des standards contraignants en la matière. La Suisse et 26 autres pays participent au "Visa Waiver Program" (VWP) des Etats-Unis. Ce programme autorise les citoyens de ces pays à se rendre aux Etats-Unis, ou à y transiter, sans visa pour des séjours courts (90 jours). Pour demeurer dans le VWP, les Etats-Unis exigent des pays participants qu'ils établissent des passeports biométriques.

Pour être acceptés sans visa aux Etats-Unis, les passeports établis après le 25 octobre 2006 devront contenir des données biométriques. Le 13 décembre 2004, la Communauté européenne (CE) a approuvé le Règlement (CE) 2252/2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres (règlement de la CE sur les documents d'identité), et ainsi créé la base de l'introduction de données biométriques dans les passeports et les documents de voyage des Etats membres de l'Union européenne (UE) et des Etats membres de Schengen. Depuis le 28 août 2006, seuls les passeports et les documents de voyage disposant de données biométriques enregistrées et lisibles électroniquement peuvent être établis au sein de l'espace Schengen. Dans un premier temps, seule l'image du visage est enregistrée, puis, d'ici au 28 juin 2009, les empreintes digitales devront aussi y figurer. Le règlement de la CE sur les documents d'identité représente un développement de l'Acquis de Schengen que la Suisse se doit de

reprendre. Sous réserve de l'approbation de la reprise, notre pays doit introduire définitivement des passeports et des documents de voyage biométriques au plus tard dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de l'accord d'association à Schengen. Selon la planification actuelle, ce dernier doit entrer en vigueur en 2007, après sa ratification par l'UE.

Afin, d'une part, que le délai fixé par les Etats-Unis soit respecté et que les citoyens puissent obtenir un passeport biométrique pour se rendre dans ce pays et, d'autre part, pour que les autorités acquièrent de l'expérience dans le domaine de la biométrie, des passeports biométriques sont établis depuis le 4 septembre 2006 dans le cadre d'un projet-pilote.

L'actuelle loi sur les documents d'identité (LDI) est entrée en vigueur le 1er octobre 2002. La présente révision vise à créer les bases légales nécessaires à l'introduction définitive de passeports biométriques. Ainsi, il sera possible d'établir aussi bien des passeports que des cartes d'identité biométriques sur la base de la LDI. A ce titre, la révision de l'art. 2 LDI est un élément central; cette disposition fixe en effet le contenu du document biométrique et prévoit l'enregistrement électronique sur une puce non seulement des données y figurant actuellement, mais aussi de l'image du visage et des empreintes digitales du titulaire.

En reprenant le développement de l'Acquis de Schengen, la Suisse s'engage également à introduire des données biométriques dans les documents de voyage pour étrangers. Les conditions techniques requises sont les mêmes que pour les passeports des ressortissants suisses. Cependant, des différences existent en termes d'organisation en raison de règles de compétences diverses, raison pour laquelle la loi sur les étrangers doit être modifiée en conséquence. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de l'échange de notes entre la Suisse et la Communauté européenne concernant la reprise du Règlement (CE) 2252/2004 relatif aux passeports biométriques et aux documents de voyage (Développement de l'Acquis de Schengen)

10.12.2007	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
12.03.2008	CN	Divergences.
02.06.2008	CE	Divergences.
05.06.2008	CN	Adhésion.
13.06.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
13.06.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière a été décidée sans opposition et le projet a été adopté à l'unanimité (33 voix).

Au **Conseil national**, le débat d'entrée en matière a révélé d'emblée que le groupe des Verts et le groupe socialiste se prononceraient contre la création d'une banque de données centrale d'empreintes digitales numérisées et que, en tout état de cause, ils souhaiteraient en limiter sérieusement l'accès. L'entrée en matière a finalement été décidée par 147 voix contre 17. Lors de la discussion par article, la majorité bourgeoise a défendu la pertinence d'une banque de données centrale après avoir soupesé les impératifs de la protection des données, d'une part, et ceux de la sécurité publique et de la lutte contre les falsifications, d'autre part. Elle a ainsi rejeté plusieurs propositions de minorité émanant de la gauche, qui mettaient l'accent sur la protection des données. L'une des légères divergences subsistant par rapport à la Chambre haute réside dans l'ajout d'un al. 2 à l'art. 9, aux termes duquel le montant des émoluments fixés par le Conseil fédéral doit être favorable aux familles avec enfants. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 102 voix contre 50.

Le **Conseil des Etats** a, suivant la proposition de sa commission, biffé les dispositions adoptées par le Conseil national visant à compléter l'art. 2, al. 2ter, et l'art. 5, al. 1bis. Lors d'une audition, la commission avait en effet pris connaissance du rejet unanime des décisions du Conseil national par la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). La Chambre haute a en revanche adopté le nouvel al. 2 de l'art. 9.

Le **Conseil national** s'est rallié aux décisions du Conseil des Etats.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 36 voix contre 2 au Conseil des Etats et par 94 voix contre 81 au Conseil national.

Le projet a été accepté par le peuple le 17 mai 2009 par 50,1% des votants.

09.439 Initiative parlementaire (Thérèse Meyer-Kaelin). Assurer l'accès à une carte d'identité classique, non biométrique, sans puce, à tous les ressortissants suisses

Rapport de la commission CN: 04.02.2011 (FF 2011 2137)

Avis du Conseil fédéral: 23.02.2011 (FF 2011 2151)

Situation initiale

Aux termes de la modification de la loi sur les documents d'identité (LDI) entrée en vigueur le 1er mars 2010, après deux ans, soit à partir du 1er mars 2012, les cartes d'identité ne pourront plus être commandées qu'aux autorités cantonales d'établissement des documents d'identité. En outre, le Conseil fédéral est habilité, selon la loi, à décider s'il restera possible d'obtenir une carte d'identité non biométrique.

Dans son initiative parlementaire déposée le 4 juin 2009, la conseillère nationale Thérèse Meyer (CEg, FR) vise à ancrer dans la loi la pérennité de la carte d'identité classique, non biométrique, sans puce. Le 27 janvier 2010, le canton de Thurgovie a déposé une initiative qui vise à maintenir la possibilité de commander des cartes d'identité auprès de la commune de domicile même après l'expiration du délai de deux ans prévu dans la disposition transitoire de la modification du 13 juin 2008 de la LDI.

L'initiative parlementaire déposée le 11 décembre 2009 par le conseiller aux Etats Hannes Germann (V, SH) vise à modifier la loi sur les documents d'identité, de sorte que les cantons puissent décider librement si la carte d'identité sans puce électronique peut encore être demandée et obtenue auprès de la commune de domicile. Pour des raisons de fédéralisme, le projet de la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national prévoit de modifier la LDI de manière à garantir l'obtention, sur demande, d'une carte d'identité sans puce et de manière à laisser aux cantons décider s'il sera possible de commander de telles cartes d'identité à la commune de domicile.

La CIP du Conseil national a veillé à élaborer un projet qui donne à chaque canton la possibilité d'assurer un service public de proximité. Ce service continuera d'offrir la possibilité aux citoyens d'obtenir une carte d'identité non biométrique auprès de leur commune de domicile. Cette solution permettra à tout citoyen d'obtenir une carte d'identité classique par un processus simple et aux cantons de garder leur autonomie concernant l'organisation de la procédure de demande. (Source : rapport de la Commission des institutions politiques CN)

Délibérations

16.10.2009 - Décidé de donner suite à l'initiative.

02.02.2010 - Adhésion.

Loi fédérale sur les documents d'identité des ressortissants suisses (Loi sur les documents d'identité, LDI)
(Demande de cartes d'identité non biométriques auprès de la commune de domicile)

17.03.2011 CN Décision conforme au projet de la Commission.

30.05.2011 CE Adhésion.

17.06.2011 CN La loi est adoptée au vote final.

17.06.2011 CE La loi est adoptée au vote final.

Les deux conseils ont accepté le projet sans discussion et à l'unanimité.

Au vote final, la loi a été adoptée par 188 voix contre 0 au Conseil national et 42 voix contre 0 au Conseil des Etats.

10.308 Loi sur les documents d'identité. Modification

Rapport de la commission CN: 04.02.2011 (FF 2011 2137)

Avis du Conseil fédéral: 23.02.2011 (FF 2011 2151)

Situation initiale

Aux termes de la modification de la loi sur les documents d'identité (LDI) entrée en vigueur le 1er mars 2010, après deux ans, soit à partir du 1er mars 2012, les cartes d'identité ne pourront plus être commandées qu'aux autorités cantonales d'établissement des documents d'identité. En outre, le Conseil fédéral est habilité, selon la loi, à décider s'il restera possible d'obtenir une carte d'identité non biométrique.

Dans son initiative parlementaire déposée le 4 juin 2009, la conseillère nationale Thérèse Meyer (CEg, FR) vise à ancrer dans la loi la pérennité de la carte d'identité classique, non biométrique, sans puce. Le 27 janvier 2010, le canton de Thurgovie a déposé une initiative qui vise à maintenir la possibilité de commander des cartes d'identité auprès de la commune de domicile même après l'expiration du délai de deux ans prévu dans la disposition transitoire de la modification du 13 juin 2008 de la LDI.

L'initiative parlementaire déposée le 11 décembre 2009 par le conseiller aux Etats Hannes Germann (V, DH) vise à modifier la loi sur les documents d'identité, de sorte que les cantons puissent décider librement si la carte d'identité sans puce électronique peut encore être demandée et obtenue auprès de la commune de domicile. Pour des raisons de fédéralisme, le projet de la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national prévoit de modifier la LDI de manière à garantir l'obtention, sur demande, d'une carte d'identité sans puce et de manière à laisser aux cantons décider s'il sera possible de commander de telles cartes d'identité à la commune de domicile.

La CIP du Conseil national a veillé à élaborer un projet qui donne à chaque canton la possibilité d'assurer un service public de proximité. Ce service continuera d'offrir la possibilité aux citoyens d'obtenir une carte d'identité non biométrique auprès de leur commune de domicile. Cette solution permettra à tout citoyen d'obtenir une carte d'identité classique par un processus simple et aux cantons de garder leur autonomie concernant l'organisation de la procédure de demande. (Source : rapport de la Commission des institutions politiques CN)

Délibérations

- 20.04.2010 - Décidé de donner suite à l'initiative.
- 21.05.2010 - Décidé de donner suite à l'initiative.

Loi fédérale sur les documents d'identité des ressortissants suisses (Loi sur les documents d'identité, LDI)
(Demande de cartes d'identité non biométriques auprès de la commune de domicile)

- 17.03.2011 CN Décision conforme au projet de la Commission.
- 30.05.2011 CE Adhésion.
- 17.06.2011 CN La loi est adoptée au vote final.
- 17.06.2011 CE La loi est adoptée au vote final.

Les deux conseils ont adopté le projet sans discussion et à l'unanimité.

Au vote final, la loi a été adoptée par 188 voix contre 0 au Conseil national et 42 voix contre 0 au Conseil des Etats.

Egalité des droits

06.096 Discrimination à l'égard des femmes. Convention

Message du 29 novembre 2006 concernant l'approbation du Protocole facultatif du 6 octobre 1999 relatif à la Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (OP CEDAW) (FF 2006 9253)

Situation initiale

Le 23 août 1995, le Conseil fédéral avait soumis aux Chambres fédérales le message relatif à la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) en lui proposant de l'adopter. Cet instrument, qui a aujourd'hui été ratifié par 180 Etats, est l'un des traités à vocation universelle les plus largement reconnus.

Le 6 octobre 1999, la 54e Assemblée générale des Nations Unies a adopté par consensus le texte d'un Protocole facultatif se rapportant à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (OP CEDAW). Ce Protocole facultatif contient, pour l'essentiel, deux éléments nouveaux: une procédure de communication et une procédure d'enquête.

D'une part, les femmes victimes de violation d'un des droits garantis par la Convention peuvent porter plainte en adressant une communication au Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Elles doivent toutefois avoir, au préalable, épuisé tous les recours internes. D'autre part, le Protocole donne aussi au Comité la possibilité d'engager, de sa propre initiative et sur la base de renseignements crédibles, une enquête sur les atteintes graves ou systématiques portées, par un Etat partie, aux droits énoncés dans la Convention.

Contrairement aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. DH) par exemple, les constatations et les recommandations du Comité ne lient pas juridiquement les gouvernements des Etats parties concernés. Elles contribuent toutefois à développer un consensus universel sur la teneur et la portée des différents droits de l'homme et à maintenir le dialogue avec les Etats concernés.

Le Protocole facultatif résulte de l'idée que la mise en place d'instruments de contrôle efficaces constitue un moyen indispensable pour promouvoir le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales codifiés par le droit international. Il ne contient aucune disposition fondamentalement nouvelle, mais reprend pour l'essentiel les procédures établies pour d'autres conventions relatives aux droits humains qui s'appliquent aujourd'hui déjà à la Suisse. 71 Etats, parmi lesquels figurent tous ceux de l'Union européenne, ont ratifié le Protocole facultatif. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation du Protocole facultatif du 6 octobre 1999 se rapportant à la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

03.12.2007 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

13.03.2008 CE Adhésion.

20.03.2008 CN L'arrêté est adopté au vote final.

20.03.2008 CE L'arrêté est adopté au vote final.

Au **Conseil national**, la proposition de non-entrée en matière du groupe UDC, qui craignait les conséquences éventuelles des procédures de communication et d'enquête sur le système juridique suisse, a été rejetée. Le projet a été adopté, lors du vote sur l'ensemble, par 102 voix contre 63. Le **Conseil des Etats** a décidé sans opposition d'entrer en matière et a adopté le projet par 24 voix contre 0, et 1 abstention.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 180 voix contre 5 au Conseil national et par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats.

Sécurité intérieure, Protection de l'Etat

06.046 Systèmes d'information de police de la Confédération. Loi

Message du 24 mai 2006 concernant la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (FF 2006 4819)

Situation initiale

Les objectifs de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP) sont les suivants:

1. rassembler dans une même loi et actualiser les fondements légaux des systèmes de police existants, à savoir RIPOL (recherches informatisées de police), IPAS (données relatives aux personnes ayant fait l'objet d'un traitement signalétique ou d'une communication Interpol) et JANUS (données de la Police judiciaire fédérale traitées dans le cadre de procédures d'enquêtes ou d'investigations préliminaires en tant qu'Offices centraux de police criminelle), afin d'augmenter la transparence de ces systèmes, de les harmoniser dans une large mesure et d'obtenir des effets de synergie et de rationalisation;
2. créer une base légale formelle pour l'index national de police; cet index est une sorte de répertoire qui rassemble les noms des personnes enregistrées dans diverses bases de données de police et permet ainsi aux autorités compétentes de déterminer rapidement, par une interrogation automatisée, si une personne est connue d'une autorité cantonale ou fédérale de police et quels sont les services disposant des données correspondantes;
3. intégrer les nouveaux flux d'informations policières résultant de Schengen et d'Europol dans les systèmes existants;
4. procéder à des modifications ponctuelles d'autres textes légaux afin de refléter les modifications de compétences intervenues au sein du Département fédéral de justice et police (DFJP) au cours des dernières années. A l'exception de l'index national de police, qui est une sorte de répertoire des bases de données existantes, la LSIP ne crée pas de nouvelles bases de données de police. Au contraire, elle rassemble les systèmes d'information existants dans un seul acte de loi et crée un ensemble cohérent pour toutes les bases de données de police.

Délibérations

Loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP)

18.12.2007	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
11.03.2008	CE	Divergences.
17.03.2008	CN	Divergences.
18.03.2008	CE	Divergences.
28.05.2008	CN	Adhésion.
13.06.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.
13.06.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.

Lors du débat d'entrée en matière au **Conseil national**, la gauche a soulevé la question de la garantie de l'obligation d'informer en rappelant l'affaire des fiches ; néanmoins, l'entrée en matière a été décidée sans opposition.

Certains désaccords sont apparus au moment de l'examen de l'art. 8, et plus précisément au sujet des restrictions du droit d'accès applicables au système de traitement des données relatives aux infractions de la compétence de la Confédération. Andrea Hämmerle (S, GR) a comparé les voies disponibles pour le requérant dans le droit d'accès indirect à un roman de Kafka, avant d'évoquer le droit d'accès direct qui a cours avec succès en France. Pour sa part, le conseiller fédéral Christoph Blocher a précisé que la poursuite sous le sceau du secret devait être garantie, malgré le vœu du citoyen d'être informé, et qu'il fallait donc opter pour un juste milieu. La Chambre basse s'est ralliée à la majorité de la commission et a rejeté les propositions de minorité émanant de la gauche. Celle-ci n'est pas parvenue non plus à imposer des propositions de minorité concernant les art. 15 et 17. Pour ce dernier, qui régit la création d'un index national de police, les critiques ont porté surtout sur le fait que cet index ne constitue pas un simple inventaire, mais plutôt une nouvelle banque de données. S'agissant de la modification du droit en vigueur,

la gauche a vu une autre proposition de minorité être rejetée : elle visait à biffer let b de l'al. 6 de l'art. 15 (RS 120), qui règle la transmission de données au système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat (ISIS).

Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 114 voix contre 54.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a pas non plus connu d'opposition. Toutefois, avant la discussion par article déjà, plusieurs propositions déposées par Hansruedi Stadler (CEg, UR) ont attiré l'attention sur des problèmes rédactionnels. Elles visaient à créer une divergence avec la Chambre du peuple afin que l'utilisation des notions " données " et " données personnelles " dans les art. 6, 11 et 14 puissent être réexaminées. La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf s'est déclarée favorable aux propositions Stadler. L'art. 8 a suscité moins de passion, le rapporteur de la commission, Claude Janiak (S, BL), recommandant son adoption à contrecœur.

En biffant l'al. 6, complété par le Conseil national, de l'art. 11, le Conseil des Etats a voulu éviter d'instaurer une disposition spéciale en matière de traitement des données, soit l'obligation pour la Police judiciaire fédérale (PJF) d'informer. Quant à l'art. 15, il a subi différentes adaptations techniques résultant de lois votées après l'adoption du message. Par ailleurs, une proposition de minorité déposée par Rolf Schweizer (RL, ZG), concernant l'égalité entre la police militaire et la police cantonale pour l'accès au système de recherches, a été rejetée. En revanche, la police militaire devrait avoir accès au nouvel index national de police (art. 17).

Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté à l'unanimité.

Au **Conseil national**, la proposition de minorité déposée par Daniel Vischer (G, ZH), qui visait à se rallier au Conseil des Etats pour l'art. 11, al. 6, est demeurée lettre morte. La Chambre du peuple a également souhaité maintenir les termes " données personnelles " aux art. 11 et 14.

Quant au **Conseil des Etats**, il a continué à soutenir une distinction entre les notions " données personnelles " et " données ". Concernant l'obligation d'informer (art. 11, al. 6), la Chambre haute s'est ralliée au Conseil national et a rejeté une proposition de minorité déposée par Luc Recordon (G, VD), qui visait à maintenir la version du Conseil des Etats.

Le **Conseil national** s'est ensuite rallié, sans en débattre, aux décisions du Conseil des Etats relatives à la distinction entre les notions " données " et " données personnelles ".

Au vote final, la loi a été adoptée par 128 voix contre 58 au Conseil national et par 33 voix contre 1 au Conseil des Etats.

4. Politique étrangère

Généralités

- 05.077 FIPOI. Aides financières
- 06.105 Nations Unies. Protocole facultatif contre la torture
- 07.029 Convention de la Haye sur la protection des enfants. Enlèvements d'enfants
- 07.036 Traités internationaux conclus en 2006. Rapport
- 07.040 Exposition universelle 2010 à Shanghai
- 07.058 Rapport de politique étrangère 2007
- 07.078 Convention des Nations Unies contre la corruption
- 07.081 Violations graves du droit international humanitaire. Coopération avec les tribunaux internationaux. Prolongation
- 07.097 FIPOI. Aides financières à l'UICN
- 08.025 FIPOI. Aides financières au CERN
- 08.028 Coopération au développement. Financement des mesures de politique économique et commerciale. Continuation
- 08.030 Coopération technique et aide financière en faveur des pays en développement 2008-2011. Continuation
- 08.038 Traités internationaux conclus en 2007. Rapport
- 08.039 Convention des Nations Unies sur le droit de la mer
- 08.040 Relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse. Rapport 2008
- 08.050 FIPOI. Aides financières à l'OMC II
- 08.063 FIPOI. Aides financières au CICR
- 09.024 Immunité juridictionnelle des Etats et de leurs biens. Convention des Nations Unies
- 09.030 Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la République de Colombie. Approbation
- 09.040 Traités internationaux conclus en 2008. Rapport
- 09.052 Rapport de politique étrangère 2009
- 09.059 FIPOI. Aides financières à l'OMC (extension intra muros)
- 09.078 Continuation de la coopération au développement. Rapport
- 10.022 Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieure. Adhésion
- 10.046 Traités internationaux conclus en 2009. Rapport
- 10.053 FIPOI. Aides financières à l'OMC (extension extra muros)
- 10.081 Banques multilatérales de développement. Participation à l'augmentation du capital
- 10.085 Aide publique au développement. Augmentation
- 10.111 Rapport de politique étrangère 2010

- 11.032 Traités internationaux conclus en 2010. Rapport
- 11.037 Aide humanitaire internationale. Prolongation et augmentation du crédit-cadre
- 11.040 Mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine. Continuation

Généralités

05.077 FIPOI. Aides financières

Message du 9 novembre 2005 relatif à l'octroi d'un prêt à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) destiné au financement d'un bâtiment pour l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Genève (FF 2005 6411)

Situation initiale

La Suisse dispose d'une longue tradition dans l'accueil d'organisations internationales, de conférences et de rencontres multilatérales. Ce rôle qu'elle joue en tant qu'Etat hôte lui offre une plate-forme unique et précieuse pour ses intérêts de politique extérieure. La politique d'accueil, la Genève internationale en particulier, occupe donc une place importante au sein de cette politique extérieure. Les facilités que la Confédération peut accorder par l'intermédiaire de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) constituent un élément essentiel de cette politique d'accueil. Ainsi, les organisations intergouvernementales qui envisagent la construction d'un bâtiment peuvent bénéficier d'un prêt de la Confédération sans intérêts, remboursable en 50 ans. Il s'agit là d'une forme particulière de promotion du rôle d'accueil de la Suisse, qui permet de renforcer l'implantation d'organisations internationales reconnues, lesquelles sont pour une grande part établies à Genève.

Par le message, le Conseil fédéral invite les Chambres fédérales à approuver l'octroi d'un crédit d'engagement destiné à un prêt de ce type dans le cadre de la politique d'accueil de la Suisse. Ce prêt servira au financement d'un bâtiment administratif supplémentaire pour l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'une des organisations internationales les plus importantes établies en Suisse. La FIPOI accompagnera le projet de construction et conseillera le maître d'ouvrage lors de la réalisation.

L'octroi d'un crédit d'engagement destiné au prêt représentera pour la Confédération une charge financière d'un montant de 60 millions de francs. L'OMC devra rembourser le prêt sans intérêts par tranches annuelles, sur une période de 50 ans à compter de la fin du chantier. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à l'octroi d'un prêt à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) destiné au financement d'un bâtiment pour l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Genève

20.03.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.09.2008	CN	Ne pas entrer en matière
18.09.2008	CE	Ne pas entrer en matière

Le **Conseil des Etats** a approuvé le projet sans discussion et sans opposition.

La donne ayant quelque peu changé en mai 2006, puisque l'OMC a décidé de regrouper ses activités sur un seul et même site, l'examen du projet a été ajourné par la Commission de politique extérieure du **Conseil national** le 18 mai 2006. Le 30 mai 2008, le Conseil fédéral a adopté, à l'intention du Parlement, un nouveau message (08.050) destiné à remplacer le message 05.077 du 9 novembre 2005. En conséquence, les deux conseils ont décidé de ne pas entrer en matière sur le projet 05.077. (Voir aussi objet 08.050)

06.105 Nations Unies. Protocole facultatif contre la torture

Message du 8 décembre 2006 portant approbation et mise en oeuvre du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (FF 2007 261)

Situation initiale

Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants vient d'une initiative du Genevois Jean-Jacques Gautier.

La Suisse a très activement participé à l'élaboration de ce texte, qui a été adopté le 18 décembre 2002 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Le Protocole facultatif poursuit le même but que la Convention européenne du 26 novembre 1987 pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (RS 0.106): contribuer à la prévention de la torture par un système de visites. Mais, à la différence du modèle européen, il repose sur deux piliers : un mécanisme international, le Sous-Comité pour la prévention de la torture - sous-comité du Comité contre la torture institué par la Convention des Nations unies -, et le ou les "mécanismes nationaux de prévention" que devront mettre en place les Etats parties.

La Suisse a signé le Protocole facultatif le 25 juin 2004, après avoir consulté les cantons. Le 23 septembre 2005, le Conseil fédéral a habilité le Département fédéral de justice et police à ouvrir une procédure de consultation relative à la ratification du Protocole et à la législation de mise en oeuvre sur le plan national. Tous les cantons, tous les partis politiques sauf un et une grande majorité des autres participants à la consultation ont approuvé la ratification du Protocole facultatif et sa prompte mise en oeuvre au niveau national.

Le Conseil fédéral propose, en accord avec les cantons, de créer une commission fédérale de prévention de la torture en fait de "mécanisme national de prévention". Des solutions décentralisées ont été rejetées après un examen attentif. La commission se composera de douze membres nommés pour quatre ans. Ses tâches et ses compétences sont largement déterminées par les dispositions du Protocole facultatif. Elle aura notamment un droit inconditionnel de visiter tous les lieux, y compris leurs installations et équipements, où pourraient se trouver des personnes privées de liberté.

Le Protocole facultatif est entré en vigueur le 22 juin 2006, après la 20e ratification. Le 24 octobre 2006, 28 Etats l'avaient ratifié et 54 l'avaient signé. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

11.12.2007	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
18.12.2008	CN	Divergences.
09.03.2009	CE	Adhésion.
20.03.2009	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
20.03.2009	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a soulevé aucune objection. Lors de la discussion par article, le conseil a donné son feu vert à l'approbation du Protocole facultatif. Concernant la loi fédérale sur la commission de prévention de la torture, la commission chargée de l'examen préalable, soutenue par le Conseil fédéral, a proposé de limiter l'éventail des tâches confiées à la commission de prévention de la torture afin de le replacer dans le cadre prévu par le Protocole facultatif. Le conseil a suivi cette proposition sans discussion : au vote sur l'ensemble, il a approuvé le projet par 23 voix contre 0.

Au **Conseil national**, une minorité de la commission, emmenée par Pirmin Schwander (V, SZ), a proposé de ne pas entrer en matière, estimant inutile d'instituer un organe supplémentaire pour le contrôle des établissements de détention. Les rapporteurs de la majorité de la commission ont souligné quant à eux qu'en ratifiant le Protocole facultatif et la loi d'application, la Suisse renforçait sa lutte contre la torture dans les lieux de privation de liberté, conformément à la politique des droits de l'homme consacrée par la Constitution. Par 122 voix contre 45, le conseil a décidé d'entrer en matière sur le projet. Contrairement au Conseil des Etats, le Conseil national a souhaité réglementer plus strictement l'activité de contrôle dévolue à la nouvelle commission : aussi lui a-t-il assigné une obligation de visiter les établissements concernés. Il a également décidé que la commission pouvait disposer d'un secrétariat permanent. Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté l'arrêté fédéral par 123 voix contre 45.

Lors de l'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** s'est rallié au Conseil national.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 183 voix contre 10 au Conseil national.

07.029 Convention de la Haye sur la protection des enfants. Enlèvements d'enfants

Message du 28 février 2007 concernant la mise en oeuvre des conventions sur l'enlèvement international d'enfants ainsi que l'approbation et la mise en oeuvre des conventions de La Haye en matière de protection des enfants et des adultes (FF 2007 2433)

Situation initiale

Protéger les enfants et les adultes ayant besoin d'assistance est un objectif primordial de tout régime juridique. La mobilité croissante des individus fait que l'on assiste de plus en plus souvent à la fondation de familles par des personnes issues de systèmes juridiques différents qui ont baigné dans des traditions culturelles et religieuses aussi multiples que variées, traditions qui empreignent tout à la fois leur mode de vie et le droit. En cas de conflit entre les parents d'enfants issus de telles familles, il est de plus en plus difficile non seulement de prendre à l'égard de ces derniers les mesures de protection qui s'imposent et de les exécuter mais encore de parvenir à des solutions permettant de mettre fin à cette situation conflictuelle. Ces difficultés sont encore accentuées par les conflits de compétence entre Etats, qui débouchent sur des décisions contradictoires. Par ailleurs, la mise en oeuvre de mesures visant à répondre aux besoins pratiques de protection des adultes a accusé du retard. Pourtant, l'allongement de l'espérance de vie et l'accroissement de la mobilité donnent à penser que les adultes auront, eux aussi, un besoin croissant de mesures d'assistance transfrontières. Sur le plan intérieur, la Suisse entend s'adapter à cette évolution par la révision - en cours - du droit de la tutelle. De nombreux Etats européens dont l'Espagne, la Grande-Bretagne et l'Italie ont également procédé à des réformes dans le domaine de la protection des adultes. Cela étant, on ne peut que se féliciter de ce que les normes du droit international privé qui ont trait à la protection de la personne soient unifiées, coordonnées et établies de manière impérative. Parallèlement à cette évolution, la coopération entre les Etats et leurs autorités occupe une place de plus en plus importante: non seulement elle répond à une nécessité mais encore elle est facilitée par les progrès technologiques. Dans ces conditions, les réglementations adoptées au niveau international contribueront à accroître la sécurité et la clarté du droit et, partant, à améliorer la protection des personnes de tout âge et de toute nationalité qui sont tributaires d'une assistance. Tels sont les objectifs que visent la Convention de La Haye du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants et la Convention de La Haye du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes. Ces deux instruments internationaux que le Conseil fédéral propose de ratifier présentent, en outre, l'avantage non négligeable d'avoir un champ d'application qui n'est pas limité à l'Europe. Lorsqu'un enfant est déplacé de Suisse ou en Suisse ou y est retenu illicitement, son retour peut être demandé en application de la Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants et de la Convention européenne du 20 mai 1980 sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde des enfants et le rétablissement de la garde des enfants. Ces deux conventions sont entrées en vigueur pour la Suisse le 1er janvier 1984. Mais, en Suisse, l'application de la première de ces deux conventions donne lieu à des critiques de plus en plus vives parce qu'elle ne permet plus d'assurer une protection optimale des enfants enlevés. Aussi, le projet de loi fédérale sur l'enlèvement international d'enfants vise notamment à accélérer la procédure de retour en soumettant les demandes de retour à la compétence d'une instance cantonale unique (suppression des voies de droit sur le plan cantonal) et en favorisant le règlement amiable des conflits entre les parents (procédure de conciliation et de médiation). Enfin, le projet prévoit que les décisions ordonnant le retour régleront également les modalités d'exécution et produiront effet dans l'ensemble de la Suisse. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant mise en oeuvre des conventions sur l'enlèvement international d'enfants et portant approbation et mise en oeuvre des Conventions de La Haye sur la protection des enfants et des adultes

03.10.2007	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
11.12.2007	CE	Divergences.
18.12.2007	CN	Adhésion.
21.12.2007	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
21.12.2007	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Les rapporteurs de la commission ont expliqué que la mise en oeuvre des conventions de La Haye visait surtout à mettre à profit l'expérience acquise lors de procédures de retours d'enfants ayant été enlevés par l'un de leurs parents pour revoir les principes régissant la protection des enfants et le respect de leur bien-être. Le conseiller fédéral Christoph Blocher a lui aussi souligné la volonté d'établir un cadre juridique clair concernant la protection des enfants et les enlèvements d'enfants afin d'améliorer la situation dans ces domaines. Modifiant le projet du Conseil fédéral, le Conseil national a décidé que, dès le début, les parents devaient essayer de trouver une solution d'un commun accord, au moyen d'une procédure de médiation; en outre, il a estimé que l'enfant devait être soutenu par un curateur ou un représentant afin que ses intérêts aient autant de poids que ceux de ses parents lors de la procédure. Afin d'offrir à l'enfant un soutien rapide, la commission propose d'établir à l'échelon national un réseau d'experts disposés à intervenir d'urgence. Dans le cadre de la discussion par article, la seule divergence concernait la question de savoir si l'exécution de la décision de restitution pouvait être suspendue. Une minorité emmenée par Gabi Huber (RL, UR) ne souhaitait introduire aucune disposition complémentaire dans la loi, car la procédure de retour n'en serait que plus longue. Au contraire, selon la majorité de la commission, il devrait être possible de surseoir au retour de l'enfant. Le Conseil national a suivi la majorité de la commission par 68 voix contre 54. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté à l'unanimité.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a pas non plus été contestée. Le rapporteur de la commission a souligné que la Convention de La Haye pouvait être améliorée sur deux points. En premier lieu, l'adoption des deux nouvelles conventions de La Haye permettra d'appliquer des réglementations internationales, ce qui créera davantage de sécurité du droit et de clarté. En second lieu, le projet de loi sur l'enlèvement international d'enfants, contenu dans l'arrêté fédéral, met l'accent sur l'importance d'accélérer les procédures de retour. Le conseiller fédéral Christoph Blocher a rappelé qu'en raison de la mondialisation, les conflits familiaux concernant des personnes de nationalités différentes sont en augmentation. Le Conseil des Etats a suivi les décisions du Conseil national, à l'exception de deux dispositions : il a biffé une proposition du Conseil national concrétisant l'art. 13, al. 2 de la Convention de La Haye sur l'enlèvement international d'enfants. Dans cet article, le Conseil national proposait que l'avis de l'enfant soit pris en compte lors d'une procédure de retour. Le Conseil des Etats a aussi biffé, sans discussion, l'art. 11, al. 3 de la loi fédérale. Le Conseil national souhaitait que le tribunal puisse surseoir à l'exécution de la décision de retour si des circonstances extraordinaires qui s'y opposent surviennent, - avec le risque de faire repartir de zéro toute la procédure judiciaire. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 36 voix contre 0.

Le **Conseil national** s'est rallié tacitement aux propositions du Conseil des Etats.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 198 voix contre 0 au Conseil national et par 44 voix contre 0 au Conseil des Etats.

07.036 Traités internationaux conclus en 2006. Rapport

Rapport du 16 mai 2007 sur les traités internationaux conclus en l'an 2006 (FF 2007 3687)

Situation initiale

Selon l'art. 48a, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010), le Conseil fédéral présente chaque année à l'Assemblée fédérale un rapport sur les traités internationaux conclus par lui, un département, un groupement ou un office. Le rapport, établi en application de la disposition précitée, porte sur les traités conclus durant l'année 2006.

Chaque accord, bilatéral ou multilatéral, pour lequel la Suisse a exprimé son consentement définitif à être liée durant l'année dernière - à savoir par signature sans réserve de ratification, ratification, approbation ou adhésion - ainsi que les accords qui étaient applicables essentiellement durant cette année-là, font l'objet d'un compte rendu succinct. Les traités soumis en outre à l'approbation des Chambres fédérales ne sont pas visés par la disposition précitée et, par conséquent, ne sont pas pris en considération dans le présent rapport. Les comptes rendus sont structurés de manière identique et font état du contenu des traités, des motifs à l'origine de leur conclusion, des coûts qu'ils sont susceptibles d'engendrer, de la base légale sur laquelle se fonde leur approbation et des modalités d'entrée en vigueur et de dénonciation. Le rapport contient en outre, sous la forme d'un tableau séparé, les modifications de traités conclues durant l'année. Le nombre des traités contenus dans le rapport a légèrement augmenté par rapport à l'année

précédente avant tout dans le domaine de la coopération au développement. (Source : Rapport du Conseil fédéral)

Délibérations

18.09.2007 CN Pris acte du rapport.
19.12.2007 CE Pris acte du rapport.

Les deux Conseils ont pris acte du rapport sans discussion.

07.040 Exposition universelle 2010 à Shanghai

Message du 8 juin 2007 concernant la participation de la Suisse à l'Exposition universelle 2010 de Shanghai (FF 2007 4095)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose d'accorder un crédit d'engagement de 20 millions de francs suisses pour permettre à la Suisse de participer à l'Exposition universelle 2010 de Shanghai.

L'Exposition universelle 2010 de Shanghai, qui aura lieu du 1er mai au 31 octobre 2010, promet d'atteindre des dimensions inégalées. Selon les prévisions, elle accueillera 200 Etats et organisations internationales qui présenteront leur interprétation du thème principal "Une ville meilleure pour une vie meilleure". Pendant les six mois que durera la manifestation, les organisateurs attendent quelque 70 millions de visiteurs, principalement en provenance de Chine. Les expositions universelles continuent de susciter un grand engouement, en particulier en Asie.

Cela a été confirmé lors de l'Exposition 2005 d'Aichi, au Japon, que plus de 22 millions de personnes ont visitée alors que les prévisions tablaient sur 15 millions.

En vue de la participation de la Suisse à Shanghai, Présence Suisse a lancé, en décembre 2006, un concours de projet à deux degrés. L'organisation a reçu 104 propositions de projets. En février 2007, un jury composé de onze personnes a sélectionné douze de ces projets, donnant à leurs auteurs la possibilité de les approfondir. Le projet lauréat du concours a été désigné le 23 mai 2007.

Le projet no 8005 - dont le nom est encore inconnu - a convaincu le jury par sa symbolique, son originalité et son effet de surprise. Son concept permet en outre de ressentir émotions et durabilité.

Le nombre élevé de visiteurs attendus offre à la Suisse l'occasion de se présenter à un large public de personnes intéressées. En participant à l'Exposition universelle, la Suisse pourra promouvoir notre pays en général, renforcer la promotion des exportations ainsi que développer et entretenir un réseau de relations.

La présence de la Suisse en Chine sera donc complétée par un programme d'accompagnement aux multiples facettes et par une campagne de communication qui commencera avant l'Exposition et se prolongera au-delà de cette dernière..

Pour la participation de la Suisse à l'Exposition universelle 2010 de Shanghai, les mesures d'accompagnement dans le domaine de la communication et les travaux préparatoires, le Conseil fédéral a prévu un budget de 20 millions de francs dont 4 millions de francs seront financés par l'économie privée. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à la participation de la Suisse à l'Exposition universelle 2010 de Shanghai

19.09.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
04.03.2008 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a approuvé le projet tacitement et sans opposition.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a pas été contestée et le projet a été soutenu par tous les groupes. Les rapporteurs de la commission ont souligné l'importance de l'Asie, un marché en pleine croissance, et de Shanghai, une métropole économique majeure. Le projet vise à assurer la participation de la Suisse à ce qui sera la plus grande exposition universelle jamais organisée, et à tirer profit de cette occasion d'importance pour l'économie, le tourisme et la politique en général. La gauche et les Verts ont toutefois fait part de leurs préoccupations concernant le problème des droits de l'homme en Chine. Jean-

Claude Rennwald (S, JU) a proposé de subordonner la participation de la Suisse à l'engagement formel de la Chine à respecter les droits de l'homme et les droits sociaux. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a déclaré que l'exposition universelle pouvait être une opportunité de présenter les bonnes pratiques dans le domaine des droits humains, par exemple dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises ; par contre, elle a estimé que faire le lien direct entre l'exposition universelle et la protection des droits de l'homme n'était pas la bonne démarche. La proposition Rennwald a été rejetée par 116 voix contre 56. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 139 voix contre 6.

07.058 Rapport de politique étrangère 2007

Rapport du 15 juin 2007 de politique étrangère 2007 (FF 2007 5257)

Situation initiale

Le rapport passe en revue les grandes lignes et les activités prioritaires accomplies en matière de politique étrangère au cours de l'année écoulée, sans avoir pour ambition d'en dresser un inventaire exhaustif. Il se concentre sur les activités de politique étrangère "générale", à savoir relevant principalement de la compétence du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), tout en abordant brièvement un choix non exhaustif de politiques étrangères sectorielles, relevant principalement d'autres départements.

Le rapport est accompagné de trois documents portant premièrement sur la neutralité, deuxièmement sur le rôle de la Suisse en tant que dépositaire des Conventions de Genève et troisièmement sur les possibilités de développement du droit international humanitaire en relation avec les formes asymétriques de conflit. Par ailleurs, trois rapports annuels spécifiques concernant les relations de la Suisse avec les Nations Unies, ses activités au sein du Conseil de l'Europe et son action en matière de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme sont transmis simultanément au Parlement.

Le rapport procède à un tour d'horizon des relations bilatérales et multilatérales entretenues par la Suisse. Les objectifs de la politique étrangère suisse sont définis par la Constitution (art. 54 et 101). Ils ont notamment été explicités dans le Rapport du Conseil fédéral du 15 novembre 2000 sur la politique extérieure. En poursuivant ces objectifs, la politique étrangère vise à défendre et à promouvoir l'ensemble des intérêts du pays. De manière générale, la politique a pour but de maintenir des relations bilatérales aussi suivies et étendues que possible, conformément au principe d'universalité, en promouvant le respect du droit international et en veillant à une configuration optimale des relations avec l'Union européenne, qui nous entoure et est la principale partenaire, et ainsi d'œuvrer avec efficacité à la sécurité et au bien-être des Suissesses et des Suisses. (Source : rapport du Conseil fédéral)

Délibérations

19.12.2007 CE Pris acte du rapport.
04.03.2008 CN Pris acte du rapport.

Au **Conseil des Etats**, le rapport a bénéficié d'un large soutien. Pour le rapporteur de la commission, Philipp Stähelin (CEg, TG), il s'agit moins d'un document stratégique que d'un état des lieux de la politique extérieure suisse pour l'année 2006 ; les rapports de 1993 et de 2000 restent valables pour ce qui est de la stratégie et des schémas directeurs à suivre dans ce domaine. D'autres orateurs ont également souligné qu'il était judicieux de se pencher une fois par an sur les grandes lignes et les priorités de la politique extérieure.

Au **Conseil national**, le rapport a toutefois été critiqué par le groupe UDC, qui a notamment décrié la conception de la neutralité défendue par le Conseil fédéral, la dispersion et les dysfonctionnements dans la coopération au développement ainsi que la politique européenne. La critique du groupe UDC a également porté sur une décision qui ne faisait pas encore partie du rapport, à savoir la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo, que certains ont jugée contraire au droit international et même sacrilège au regard de la neutralité. En réponse à ces critiques, la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a rappelé que la décision du Conseil fédéral était fondée, comme toujours, sur des critères objectifs, la Suisse reconnaissant des Etats et non des gouvernements. Plusieurs orateurs d'autres groupes ont déclaré que l'indépendance du Kosovo contribuerait à la stabilité dans les Balkans et qu'elle servait à ce titre les intérêts de la Suisse et de sa politique migratoire. Les représentants des socialistes, des radicaux, des chrétiens-démocrates et des Verts ont approuvé majoritairement le tour d'horizon présenté dans le rapport

et ses trois annexes. Quant aux porte-paroles de la commission, ils ont rappelé l'importance que revêtent la libre circulation des personnes et son extension aux nouveaux membres de l'UE. Par contre, des voix se sont élevées pour critiquer la possibilité pour la Suisse de siéger au conseil de sécurité de l'ONU.

07.078 Convention des Nations Unies contre la corruption

Message du 21 septembre 2007 concernant la Convention des Nations Unies contre la corruption (FF 2007 6931)

Situation initiale

La Convention des Nations Unies contre la corruption est le premier instrument qui fixe des normes de portée mondiale en matière de lutte contre la corruption et de prévention de cette forme de criminalité. Les objectifs que poursuit la convention répondant aux intérêts de la Suisse, il est logique que celle-ci y adhère. Depuis quelques années, la corruption constitue l'un des thèmes principaux de la politique - tant suisse qu'internationale - de lutte contre la criminalité. Les préjudices qu'elle cause sont en effet considérables: non seulement elle sape la confiance des citoyens dans les institutions, mais encore elle a des répercussions négatives à la fois pour l'Etat et pour l'économie. C'est donc à juste titre que la prévention de la corruption et la lutte contre cette forme de criminalité ont acquis une grande importance en Suisse comme au niveau international.

L'importance du phénomène a mené à la conclusion d'une série d'accords internationaux.

Le premier à avoir été ratifié par la Suisse, le 31 mai 2000, a été la Convention de l'OCDE du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

Cette ratification a été suivie, le 1er juillet 2006, de l'adhésion à la Convention pénale du 27 janvier 1999 sur la corruption et au Protocole additionnel du 15 mai 2003 à ladite Convention, accords conclus sous l'égide du Conseil de l'Europe. Au titre de la mise en oeuvre de ces conventions, la Suisse a réformé totalement les normes du code pénal sanctionnant la corruption d'agents publics nationaux et étrangers ainsi que la corruption dans le secteur privé pour pouvoir relever les défis que constituent la corruption érigée en système et la corruption transnationale.

La Convention des Nations Unies qui fait l'objet du présent message constitue le premier instrument global de lutte contre la corruption. Elle statue - et c'est la première fois - des normes de portée mondiale en matière de prévention et de répression de la corruption. Elle prévoit notamment des mesures visant à combattre la corruption et instaure à cet effet des mécanismes de collaboration internationale. Elle oblige les Etats Parties à ériger en infractions pénales les différentes formes que peut prendre la corruption et donc à réprimer la corruption active et passive d'agents publics nationaux et la corruption active d'agents publics étrangers. Un autre chapitre important de la convention est consacré au recouvrement de valeurs patrimoniales acquises illicitement. Elle est le premier instrument international à statuer, sur le plan multilatéral, le principe de la restitution, à certaines conditions, des valeurs patrimoniales illicitement acquises. La convention se caractérise par une approche globale de cette problématique et par le fait qu'elle tend à une harmonisation des législations nationales en la matière. Elle instaure une vaste réglementation des aspects tant préventifs que répressifs de la lutte contre la corruption. Elle traite - plus que d'autres conventions comparables - de la lutte contre la corruption dans la fonction publique des Etats Parties. Pour le reste, la teneur de la convention ne va pas plus loin que celle d'autres instruments régionaux en la matière. Dans nombre de domaines, elle contient aussi des dispositions qui n'ont pas de portée impérative: celles autour desquelles aucun consensus n'a pu être dégagé lors de la négociation du texte et qui concernent notamment les éléments constitutifs de la corruption impliquant le secteur privé et les mécanismes d'évaluation de la mise en oeuvre et de l'application effective de la convention par les Etats Parties. Cela explique que d'autres conventions, à savoir celles du Conseil de l'Europe et de l'OCDE, statuent en ces matières des réglementations qui, sur certains aspects, sont nettement plus ambitieuses.

Notre droit interne satisfait aux exigences posées par la convention, notamment - comme nous l'avons déjà mentionné - parce que la Suisse a réformé totalement les normes du code pénal sanctionnant la corruption.

Bien que cette convention n'aura que peu d'impact sur la pratique en Suisse, elle constitue une étape importante dans la lutte contre la corruption au niveau international. Il est également dans l'intérêt de la Suisse que la lutte contre cette forme de criminalité soit, à l'échelon mondial, organisée selon des normes

plus efficaces et que la coopération et l'entraide judiciaire entre de nombreux Etats Parties puissent être intensifiées et soumises à des modalités plus simples. Il est donc opportun que la Suisse adhère à la convention. (Source: message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de la Convention des Nations Unies contre la corruption

11.12.2008	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
09.03.2009	CE	Adhésion.
20.03.2009	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
20.03.2009	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Les deux conseils ont adopté le projet. Au **Conseil national**, une minorité emmenée par Luzi Stamm (V, AG) avait demandé en vain au conseil de ne pas entrer en matière sur le projet : la proposition a été rejetée par 104 voix contre 49. La majorité n'a pas été convaincue par l'argument selon lequel l'adhésion à la convention serait inutile, puisque ses dispositions seraient déjà contenues en substance dans le droit suisse.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 169 voix contre 21 au Conseil national et par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats.

07.081 Violations graves du droit international humanitaire. Coopération avec les tribunaux internationaux. Prolongation

Message du 28 septembre 2007 relatif à la coopération avec les tribunaux internationaux chargés de poursuivre les violations graves du droit international humanitaire (Prolongation de l'arrêté fédéral) (FF 2007 7099)

Situation initiale

L'arrêté fédéral du 21 décembre 1995 relatif à la coopération avec les tribunaux internationaux chargés de poursuivre les violations graves du droit international forme la base juridique de la coopération entre la Suisse et les tribunaux internationaux ad hoc chargés de juger les crimes de guerre commis en ex-Yougoslavie et au Rwanda et de punir les crimes contre l'humanité et autres graves violations du droit international humanitaire commis en Sierra Leone. Ces trois tribunaux, qui reposent sur des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies (827/1993, 955/1994 et 1315/2000), ont été institués pour rétablir la paix au sortir des conflits ayant frappé ces trois zones et pour faire appliquer le droit international humanitaire.

Le Conseil de sécurité prévoit que les deux tribunaux ad hoc pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda termineront leurs travaux fin 2010. Il est cependant douteux que ce calendrier puisse être respecté, d'autant plus que certains des accusés les plus importants sont en fuite. Quant aux procédures engagées devant le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, il est prévu qu'elles soient toutes terminées fin 2009 bien que, là aussi, des retards ne soient pas exclus.

L'arrêté fédéral, initialement limité à fin 2003, a été prolongé par le Parlement jusqu'au 31 décembre 2008. Après cette date, la coopération avec les tribunaux mentionnés n'aura plus de base juridique.

En tant que membre de la communauté internationale, la Suisse se doit de créer les conditions nécessaires pour punir sans faille les crimes graves que doivent juger les tribunaux internationaux et pour contraindre les auteurs de ces actes à en rendre compte. Ce devoir envers la communauté internationale requiert que la Suisse puisse poursuivre sa coopération avec ces tribunaux au-delà de 2008, d'où la nécessité de prolonger la durée de validité de l'arrêté fédéral de cinq ans, soit jusqu'au 31 décembre 2013.

Parallèlement, cette modification est l'occasion, d'une part, de transformer l'arrêté fédéral en loi fédérale, conformément aux nouvelles formes d'actes juridiques mises en place par la Constitution de 1999, et, d'autre part, d'apporter deux petites modifications techniques au texte de l'acte. (Source: message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale portant modification de l'arrêté fédéral relatif à la coopération avec les tribunaux internationaux chargés de poursuivre les violations graves du droit international humanitaire

03.03.2008	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
05.06.2008	CN	Adhésion.
13.06.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.
13.06.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet sans débat et à l'unanimité.

Au **Conseil national**, une minorité de la commission, emmenée par Pirmin Schwander (V, SZ), a proposé de renvoyer le projet au Conseil fédéral en le chargeant de revoir entièrement l'arrêté fédéral. Cette proposition visait principalement à limiter les compétences du Conseil fédéral. Sans remettre en question la coopération avec les cours internationales existantes, cette minorité estimait qu'il n'y avait aucune raison de laisser ou de donner au Conseil fédéral la compétence générale d'étendre le champ d'application de l'arrêté fédéral à la coopération avec d'autres tribunaux internationaux. Les rapporteurs de la commission ont relevé toutefois qu'il serait opportun, au cas où d'autres tribunaux pénaux internationaux seraient institués, de retenir un système analogue à celui mis en place pour les tribunaux chargés de l'ex-Yougoslavie, du Rwanda et de la Sierra Leone. La proposition de renvoi a été rejetée par 106 voix contre 50. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 117 voix contre 32.

Au vote final, la loi a été adoptée par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 179 voix contre 5 au Conseil national.

07.097 FIPOL. Aides financières à l'UICN

Message du 7 décembre 2007 relatif à l'octroi d'un prêt à la fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOL) en faveur de l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN) à Gland (VD), en vue du financement de la construction d'un nouvel immeuble administratif pour le siège de l'Union (FF 2008 183)

Situation initiale

La Suisse possède une longue tradition en matière d'accueil d'organisations et de conférences internationales. Son rôle d'Etat hôte lui offre une plateforme unique et précieuse pour la mise en oeuvre de sa politique étrangère. Suite à l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU), la politique d'accueil suisse a encore gagné en importance et en visibilité. Les facilités que la Confédération est à même d'accorder par l'intermédiaire de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOL) à Genève sont un élément essentiel de la politique d'accueil de la Suisse. La possibilité est ainsi offerte aux organisations intergouvernementales qui envisagent de construire ou d'acquérir un bâtiment de souscrire un prêt de la Confédération, sans intérêt et remboursable dans un délai de 50 ans. Il s'agit d'une forme particulièrement attrayante de promotion de la "Genève internationale" et de son extension le long de l'Arc lémanique, ainsi que d'une possibilité de renforcer l'implantation des organisations internationales qui y sont établies.

Le Conseil fédéral invite les Chambres fédérales à approuver, dans le cadre de la politique d'accueil de la Suisse, l'octroi d'un crédit d'engagement de vingt millions de francs destiné à l'octroi d'un prêt remboursable de même montant. Ce prêt est destiné au financement de la construction d'un nouveau bâtiment administratif en faveur du siège de l'Union internationale pour la Conservation de la nature et de ses ressources (UICN), installé à Gland (Vaud) depuis plus d'un quart de siècle. La FIPOL sera chargée de l'accompagnement technique du projet de construction et conseillera le maître d'ouvrage au cours de sa réalisation. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à l'octroi d'un prêt à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOL) en faveur de l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN) à Gland (Vaud), en vue du financement de la construction d'un nouvel immeuble administratif pour le siège de l'Union

04.03.2008 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
27.05.2008 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, le débat d'entrée en matière n'a pas soulevé d'objection. Hans Rutschmann (V, ZH) a néanmoins déposé une proposition de renvoi au Conseil fédéral chargeant celui-ci de faire en sorte que le DFAE fournisse les documents nécessaires au traitement de l'objet, afin de permettre à la Commission des constructions publiques (CCP) de rédiger un co-rapport. Les rapporteurs de la commission ont cependant rappelé que la CCP avait fait savoir expressément à la Commission de politique extérieure qu'elle renonçait à établir un tel avis. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a souligné quant à elle qu'il s'agissait en l'espèce non pas d'un projet de construction à proprement parler, mais uniquement d'un projet de financement. La proposition Rutschmann a été rejetée par 116 voix contre 43 ; au vote sur l'ensemble, l'objet a été adopté par 127 voix contre 40.

Le **Conseil des Etats** a approuvé l'arrêté fédéral tacitement et à l'unanimité.

08.025 FIPOI. Aides financières au CERN

Message du 27 février 2008 relatif à l'octroi d'un prêt à la fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) destiné au financement d'un agrandissement du bâtiment no 40 du Laboratoire européen pour la physique des particules (CERN) à Genève (FF 2008 1389)

Situation initiale

La Suisse possède une longue tradition en matière d'accueil de nombreux bénéficiaires institutionnels au sens de l'art. 2 de la loi du 22 juin 2007 sur l'Etat hôte (LEH)¹ et de conférences internationales. Le rôle d'Etat hôte que joue notre pays lui offre une plateforme unique et précieuse pour la mise en oeuvre de sa politique étrangère. Suite à l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU), la politique d'accueil suisse a encore gagné en importance et en visibilité.

Les facilités que la Confédération est à même d'accorder par l'intermédiaire de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève sont un élément essentiel de la politique d'accueil de la Suisse. Les statuts de la Fondation permettent aux organisations intergouvernementales qui envisagent de construire ou d'acquérir un bâtiment de souscrire pour leur projet un prêt de la Confédération sans intérêt, remboursable dans un délai de 50 ans. Cet instrument, qui constitue une forme particulièrement attrayante de promotion de la Genève internationale et de l'Arc lémanique, permet de renforcer l'implantation des organisations internationales qui y sont établies.

Par le présent message, le Conseil fédéral invite les Chambres fédérales à approuver, dans le cadre de la politique d'accueil de la Suisse, l'octroi d'un crédit d'engagement de 11,3 millions de francs pour consentir un prêt remboursable du même montant. Ce prêt est destiné au financement de l'agrandissement du bâtiment administratif no 40 du Laboratoire européen pour la physique des particules (CERN), établi à Genève depuis sa création en 1954. La FIPOI sera chargée de l'accompagnement technique du projet de construction et conseillera le maître d'ouvrage au cours de la réalisation. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à l'octroi d'un prêt à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) destiné au financement d'un agrandissement du bâtiment n° 40 du Laboratoire européen pour la physique des particules (CERN) à Genève

09.06.2008 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
18.09.2008 CE Adhésion.

Les deux conseils ont adoptés le projet.

08.028 Coopération au développement. Financement des mesures de politique économique et commerciale. Continuation

Message du 7 mars 2008 concernant le financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement (FF 2008 2683)

Situation initiale

Le message propose d'ouvrir un septième crédit de programme de 800 millions de francs destiné à financer les mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement pour la période 2008-2012. Les mesures de politique économique et commerciale en faveur des pays en développement s'inscrivent dans la politique de coopération au développement de la Suisse. Elles trouvent leur fondement, sur le plan légal, dans l'art. 54 de la Constitution fédérale et dans la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0). Elles sont mises en oeuvre par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) du Département fédéral de l'économie (DFE). La demande de crédit est déposée parallèlement à celle portant sur la poursuite de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), permettant de donner ainsi une vue d'ensemble des mesures les plus importantes dans le domaine de la coopération au développement. Ces mesures de politique économique et commerciale visent avant tout à soutenir l'intégration durable des pays en développement dans l'économie mondiale et à encourager leur croissance économique. On entend ainsi contribuer à une réduction durable de la pauvreté dans ces pays. Priorité est donnée à l'amélioration des conditions-cadres économiques, à la promotion de la compétitivité, à la diversification du commerce, et à la mobilisation des investissements tant domestiques qu'étrangers.

La coopération économique au développement se focalise sur le pilier "mondialisation encourageant le développement". A cet égard, le Conseil fédéral souhaite que ses mesures de politique économique et commerciale bénéficient avant tout aux pays en développement pauvres les plus avancés qui se sont engagés dans un processus de réforme sérieux et efficace.

Le message porte sur les deux domaines d'activité spécifiques au DFE:

1. soutien à l'intégration des pays partenaires dans l'économie mondiale favorisant leur développement, et renforcement d'une croissance durable;
2. contribution à l'élaboration de la politique des institutions financières internationales et des organisations de l'ONU liées au commerce.

Pour ces deux domaines, des objectifs ont été définis et des indicateurs de performance fixés qui serviront à vérifier dans quelle mesure les objectifs ont été atteints.

Les domaines d'intervention thématiques suivants ont été retenus: (i) conditions-cadres macroéconomiques et financières, (ii) infrastructures économiques, (iii) promotion du commerce, (iv) développement du secteur privé visant le renforcement des investissements domestiques et étrangers. Outre la mobilisation de ressources privées supplémentaires, un accent sera désormais mis sur le domaine transversal "énergie, climat et environnement". Les défis, à cet égard, deviendront de plus en plus un facteur limitatif de la croissance économique des pays partenaires.

De nombreuses problématiques prennent une dimension internationale, ce qui explique l'instauration d'une coopération étroite avec un certain nombre d'organisations spécialisées (Banque Mondiale, SFI, CNUCED, OIT, ONUDI, etc.) dans le cadre de programmes globaux. Seize pays avaient été retenus, dans le message précédent, pour bénéficier en priorité des mesures bilatérales prises par la Suisse. Dans le cadre d'une concentration encore plus marquée, le nombre de pays prioritaires sera réduit à sept. Il s'agit de pays en développement à forte croissance économique, mais confrontés à des problèmes importants de pauvreté et de développement qui appartiennent à la catégorie des pays "à faible et moyen revenu" (de 826 à 3255 dollars de revenu annuel par habitant) et qui sont en phase d'intégration aux marchés mondiaux. L'expérience montre que le développement de ces pays reste fragile et qu'ils sont confrontés, du fait de la mondialisation, à des défis particuliers en matière de politique de développement dans les domaines de l'économie, du commerce, des finances et de l'environnement. En outre, le développement de ces pays revêt une signification importante pour d'autres Etats de leur région.

Le volume du crédit de programme sollicité se base sur les directives du budget et de la planification financière. Les frais de personnel en Suisse et de personnel suisse détaché auprès des banques multilatérales de développement sont plafonnés à 2 % du montant total du crédit de programme.

L'annexe rend compte de l'affectation des moyens dans le cadre du crédit de programme précédent (sixième). (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant le financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement

10.06.2008	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
18.09.2008	CE	Divergences.
02.12.2008	CN	Divergences.
08.12.2008	CE	Adhésion.

Voir objet 08.030.

08.030 Coopération technique et aide financière en faveur des pays en développement 2008-2011. Continuation

Message du 14 mars 2008 concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement (FF 2008 2595)

Situation initiale

Par le message, le Conseil fédéral demande un nouveau crédit de programme de 4500 millions de francs pour financer la poursuite de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement. Ce crédit est prévu pour la période du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012.

Partie intégrante de la coopération au développement de la Confédération, la coopération technique et l'aide financière se fondent sur l'art. 54 de la Constitution fédérale et sur la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0). La demande de crédit est soumise en même temps que la demande de crédit du Département fédéral de l'économie (DFE) pour le financement des mesures de politique économique et commerciale adoptées au titre de la coopération au développement. La présentation simultanée de ces deux demandes fournit ainsi une vue d'ensemble des principales activités de la coopération au développement.

En œuvrant dans ce domaine, la Suisse contribue à instaurer un développement mondial juste et durable. Les priorités de la coopération de la Confédération comprennent l'atténuation de la pauvreté, la promotion de la sécurité humaine et la réduction des risques, de même que l'instauration d'une mondialisation propice au développement. Les domaines de la coopération au développement sont les suivants:

1) appui aux stratégies de lutte contre la pauvreté des pays prioritaires, 2) soutien à certaines régions aux Etats fragiles, en conflit ou présentant un risque pour la sécurité, 3) amélioration de l'intégration des pays prioritaires dans un développement mondial durable, 4) contribution suisse à l'application efficace de la politique multilatérale de développement, 5) collaboration avec des organisations non gouvernementales, des instituts de recherche et de formation, de même qu'avec des partenariats public-privé, afin de préserver les compétences suisses en matière de coopération, 6) coordination de la politique de développement avec d'autres secteurs politiques de la Confédération.

En réduisant le nombre de pays prioritaires des 17 approuvés jusqu'ici par le Parlement à 12 dès le 1er janvier 2012, la Direction du développement et de la coopération (DDC) poursuit la concentration géographique de ses activités. Ce processus doit cependant être progressif et mené sur le long terme, si nous voulons assurer la continuité et préserver notre capital de confiance.

La DDC encourage les pays prioritaires à entreprendre eux-mêmes des efforts de développement et appuie leurs stratégies nationales de réduction de la pauvreté. En orientant ses activités sur les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), elle s'attache par ailleurs à optimiser le partage des tâches avec les pays bénéficiaires et avec d'autres pays donateurs. La concentration thématique sur dix thèmes prioritaires devrait en outre accroître l'efficacité de ses activités. Enfin, les six programmes spéciaux qu'elle mène dans certaines régions aux Etats fragiles, en conflit ou présentant des risques permettent à la DDC de s'assurer que des populations entières ne seront pas abandonnées à leur sort alors que le développement de leur pays est enlisé, et qu'on les aidera à trouver des moyens pour sortir du piège de la pauvreté. Comme par le passé, les programmes de la DDC s'adressent en premier lieu aux pays très pauvres (dont le revenu annuel moyen par habitant est inférieur à 825 US\$ selon la classification de l'OCDE).

Pour s'attaquer au nombre croissant de problèmes aux dimensions transnationales, régionales ou internationales, la DDC recourt d'une part à diverses formes de coopération tripartite mettant en relation

un pays partenaire avancé, un pays prioritaire pauvre et la Suisse, et collabore d'autre part avec les institutions financières internationales, les organisations de l'ONU axées sur le développement, de même qu'avec des fonds et des réseaux mondiaux spécialisés.

Calculé sur la base d'une longue expérience, le volume du crédit de programme doit permettre de prendre des engagements conduisant à des versements annuels dont le montant total correspond à 0,4 % du revenu national brut (RNB), soit l'objectif que la Suisse s'est fixé en matière d'aide publique au développement (APD). La période du crédit a été définie de telle sorte que le cadre temporel des activités prévues par l'arrêté fédéral de janvier 2008 coïncide, dès 2013, avec le programme de la législature. Comme jusqu'ici, au maximum 3,5 % du montant total serviront à couvrir les dépenses de personnel pour le travail accompli à la centrale, dans les bureaux de coordination et au sein de projets, et à financer le personnel suisse détaché auprès des institutions financières internationales ou d'organisations multilatérales de développement.

L'annexe au message rend compte de l'utilisation des moyens du dixième crédit de programme (2003 à 2008), encore en vigueur. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement

10.06.2008	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
18.09.2008	CE	Divergences.
02.12.2008	CN	Divergences.
08.12.2008	CE	Adhésion.

Les conseils ont traité l'objet 08.030 conjointement avec l'objet 08.028 (Coopération au développement. Financement des mesures de politique économique et commerciale).

Au **Conseil national**, l'entrée en matière sur les deux projets n'a pas été contestée. Une minorité de la commission, emmenée par Christoph Mörgele (V, ZH) a toutefois proposé de renvoyer le projet au Conseil fédéral en le chargeant d'éliminer au préalable les défauts relevés par la CdG concernant la conduite de la DDC. Les rapporteurs de la commission ont rappelé qu'aucun membre de la commission ne contestait le principe de la coopération au développement. En revanche, la question du montant des moyens engagés a été très discutée : à une très faible majorité, la commission a finalement décidé que 0,7 % du revenu national brut (RNB) devait être alloué à l'aide publique au développement, ce qui correspond aux objectifs du millénaire de l'ONU. Pour justifier sa proposition de renvoi, Christoph Mörgele (V, ZH) a estimé que tant qu'il n'y aurait pas de stratégie unique en matière d'aide publique au développement et que les réformes nécessaires n'auraient pas été menées au sein de la DDC, il ne fallait voter aucun moyen financier supplémentaire. Au cours du débat d'entrée en matière, la discussion a essentiellement porté sur la réforme de l'aide au développement et le montant de son futur financement ; personne n'a contesté la nécessité d'aider les pays du Sud. La proposition de renvoi de la minorité emmenée par Christoph Mörgele a été rejetée par 132 voix contre 50.

Au cours de la discussion par article sur l'arrêté fédéral concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement, la question s'est posée de savoir à combien devait s'élever l'aide au développement. La majorité de la commission a proposé d'augmenter progressivement le crédit de programme à 0,7 % du RNB d'ici 2015. Les rapporteurs de la commission ont souligné qu'il était temps que la Suisse, qui a tiré de nombreux avantages de la mondialisation, apporte une aide au développement conséquente aux pays qui n'ont pas eu cette chance. Selon eux, il n'y a aucune raison que la Suisse, dont la prospérité économique est similaire à celle des pays scandinaves, n'ose, comme ces pays, franchir le pas des 0,7 % ; après tout, le bien-être et la sécurité en Suisse dépendent aussi de processus globaux. Une minorité emmenée par Martine Brunschwig Graf (RL, GE) a proposé de suivre la proposition du Conseil fédéral et de fixer les moyens financiers alloués à l'aide au développement à 0,4 % du RNB. Kathrin Amacker-Amann (CEg, BL) a proposé, pour sa part, de porter l'aide publique au développement à 0,5 % du RNB d'ici 2015, et de charger le Conseil fédéral de soumettre au Parlement un message et un crédit-cadre complémentaires. La minorité a argué qu'il n'existait aucune stratégie qui définisse comment les moyens supplémentaires seraient utilisés et qu'on ignorait quelles seraient les conséquences financières sur le budget de la Confédération d'une augmentation de 0,4 à 0,7 % du RNB. Sur cette question essentielle, la gauche, le groupe UDC (qui

rejette toute augmentation de l'aide au développement) et le groupe radical-libéral défendaient tous trois des positions bien arrêtées ; seul le groupe CEg était divisé sur la question. Dans un premier vote entre la majorité et la minorité, le conseil a adopté la proposition de la minorité par 101 voix contre 82 ; dans un second vote entre la minorité et la proposition Amacker, il a également adopté, par 97 voix contre 86, la proposition de la minorité, selon laquelle l'aide au développement doit être fixée à 0,4 % du RNB à partir de 2009.

La majorité de la commission a proposé, dans un article 2bis, de limiter la part de l'aide multilatérale à 40 % du montant total du crédit de programme, arguant que l'aide bilatérale était beaucoup plus efficace et qu'elle engendrait moins de tracasseries administratives. Une minorité emmenée par Christa Markwalder (RL, BE), au contraire, a estimé que l'aide multilatérale était plus efficace que l'aide bilatérale pour résoudre des problèmes importants, complexes et globaux. Par 144 voix contre 29, le conseil a suivi la majorité de la commission en décidant d'abaisser la part de l'aide multilatérale de 43 à 40 %. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été adopté par 177 voix contre 0.

En ce qui concerne l'arrêté fédéral sur le financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement, la majorité a proposé de charger le Conseil fédéral de vérifier s'il était possible d'ici à 2015 de porter l'aide publique au développement à 0,5 % du RNB et d'en rendre compte au Parlement. Cette proposition a été rejetée avec la voix prépondérante du président. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été adopté par 183 voix contre 0.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a pas non plus été contestée. Au cours du débat d'entrée en matière, le Conseil s'est penché essentiellement sur la proposition de la Commission de politique extérieure de demander dès l'année prochaine un crédit de programme complémentaire afin que les moyens alloués à l'aide au développement atteignent 0,5 % du RNB en 2015. Les deux crédits de programme proposés par le Conseil fédéral n'ont pas été contestés. Dick Marty (RL, TI), président de la commission, a souligné que la majorité de la commission souhaitait donner une preuve de la volonté de la Suisse d'augmenter son aide publique au développement et de respecter ses engagements internationaux. Au nom de la Commission des finances, Philipp Stähelin (CEg, TG) a expliqué au conseil qu'il faudrait compter sur des moyens financiers supplémentaires de plus de 800 millions de francs si l'on augmentait l'aide au développement de 0,1 %. Bruno Frick (CEg, SZ) a proposé de renvoyer le projet à la commission en la chargeant de montrer comment sont couvertes les dépenses supplémentaires qu'elle propose. Cette proposition de renvoi a été rejetée par 24 voix contre 12. Au cours de la discussion par article, une minorité de la commission emmenée par Maximilian Reimann (V, AG) a proposé de suivre le Conseil fédéral et de rejeter la proposition de la majorité qui visait à relever le montant de l'aide au développement à 0,5 % du RNB d'ici 2015 ; Pankraz Freitag (RL, GL) a déposé une proposition individuelle visant à relever ce montant à 0,45 % d'ici 2015. Le conseil a rejeté la proposition Freitag par 28 voix contre 11 et a suivi la majorité de la commission par 25 voix contre 14. En outre, il a rejeté la décision du Conseil national de limiter la part de l'aide multilatérale à 40 % du montant total du crédit de programme. Au vote sur l'ensemble, les deux projets ont été adoptés respectivement par 29 voix contre 6 et par 31 voix contre 3.

Au cours de la procédure d'élimination des divergences au **Conseil national**, la majorité de la commission a proposé d'augmenter, d'ici 2015, les moyens engagés à 0,5 % du RNB, se ralliant ainsi au Conseil des Etats. Une minorité emmenée par Walter Müller (RL, SG) voulait, quant à elle, biffer la nouvelle disposition, motivant son refus par la crise financière et ses conséquences pour la Suisse. En ce qui concerne les partisans de l'augmentation de l'aide publique, ils ont relevé que les pays en développement étaient les plus touchés par les effets de la crise financière, bien qu'ils n'en soient pas les responsables. Par 102 voix contre 83, le conseil a suivi la proposition de la majorité, se ralliant par conséquent au Conseil des Etats. Par 120 voix contre 66, il a cependant maintenu sa décision de plafonner la part de l'aide multilatérale à 40 % et d'allouer 60 % à l'aide bilatérale. Une minorité emmenée par Christa Markwalder Bär (RL, BE) a pour sa part proposé de se rallier au Conseil des Etats en biffant cette disposition.

Pour ce qui est du montant de l'aide multilatérale, le **Conseil des Etats** a suivi la décision du Conseil national par 30 voix contre 12. Une minorité emmenée par Peter Briner (RL, SH) a rejeté la limitation de cette aide, arguant qu'en fixant une clé de répartition et en réduisant son engagement multilatéral, la Suisse perdrait de son influence sur le plan international.

08.038 Traités internationaux conclus en 2007. Rapport

Rapport du Conseil fédéral du 14 mai 2008 sur les traités internationaux conclus en 2007 (FF 2008 4151)

Situation initiale

Selon l'art. 48a, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010), le Conseil fédéral présente chaque année à l'Assemblée fédérale un rapport sur les traités internationaux conclus par lui, un département, un groupement ou un office. Le rapport, établi en application de la disposition précitée, porte sur les traités conclus durant l'année 2007.

Chaque accord, bilatéral ou multilatéral, pour lequel la Suisse a exprimé son engagement définitif durant l'année écoulée - à savoir par signature sans réserve de ratification, ratification, approbation ou adhésion - ainsi que les accords applicables essentiellement durant cette année-là, font l'objet d'un compte rendu succinct. Les traités soumis à l'approbation des Chambres fédérales ne sont pas visés par la disposition précitée et, par conséquent, ne figurent pas dans le rapport. Les comptes rendus sont structurés de manière identique et font état du contenu des traités, des motifs à l'origine de leur conclusion, des coûts qu'ils sont susceptibles d'engendrer, de la base légale sur laquelle se fonde leur approbation et des modalités d'entrée en vigueur et de dénonciation. Le rapport contient en outre, sous la forme d'un tableau séparé, les modifications de traités conclues durant l'année. Le nombre des traités mentionnés dans le rapport est à peu près stable par rapport à l'année précédente. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

01.10.2008 CN Pris acte du rapport.
08.12.2008 CE Pris acte du rapport.

Le deux Conseils ont pris acte du rapport sans discussion.

08.039 Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

Message du 14 mai 2008 concernant la Convention de l'ONU du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer et l'Accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de la Convention sur le droit de la mer (FF 2008 3653)

Situation initiale

La Convention de l'ONU sur le droit de la mer, qui est un pilier du droit international en vigueur, renforce la législation internationale dans le domaine de l'environnement. Il n'est pas justifié que la Suisse continue de s'en tenir à l'écart.

Notre planète est couverte d'eau sur sept dixièmes de sa surface. Les mers sont les voies de communication que nous utilisons le plus, elles recèlent des ressources alimentaires et des matières premières indispensables et elles exercent une action déterminante sur le climat et l'environnement de notre planète. Notre bien-être est indissociablement lié à la protection, à la préservation et à l'exploitation raisonnable des mers. Plus de 85 % des stocks de poissons vivent dans la zone des 200 milles marins, un tiers des réserves de pétrole et de gaz du monde est situé en haute mer, et les grands fonds marins abritent d'énormes gisements de métaux encore inexploités (cuivre, nickel, cobalt, manganèse entre autres).

Depuis toujours, les peuples s'affrontent pour dominer et exploiter les mers. Ces conflits risquent de s'aggraver avec le changement climatique et la raréfaction des ressources naturelles. Il est donc essentiel pour le bien-être de l'humanité et la coexistence pacifique entre les peuples que le droit international assure l'ordre sur les mers du globe. C'est l'objet de la Convention sur le droit de la mer (UNCLOS), adoptée le 30 avril 1982 à New York par l'Assemblée générale des Nations Unies. L'UNCLOS régit les différentes utilisations de la mer, comme la navigation et le survol, la pêche, la recherche marine, la protection du milieu marin et l'exploitation minière des fonds marins. Elle prévoit un système de règlement des différends et définit la souveraineté et la juridiction des Etats côtiers, des Etats du port et des Etats du pavillon. Elle crée enfin trois nouvelles institutions internationales: le Tribunal international du droit de la mer (TIDM), dont le siège est à Hambourg, l'Autorité internationale des fonds marins, dont le siège est à Kingston (Jamaïque), et la Commission des limites du plateau continental (instance ad hoc), à New York.

L'UNCLOS est entrée en vigueur le 16 novembre 1994, après le dépôt du 60e instrument de ratification. Depuis lors, 155 Etats, dont presque toutes les nations industrialisées sauf les Etats-Unis, y ont adhéré. Ce traité comprend 17 parties comptant au total 320 articles, neuf annexes et un Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention.

La Suisse, qui a signé l'UNCLOS le 17 octobre 1984, reste l'un des derniers Etats à ne pas l'avoir ratifiée. Elle est certes partie aux quatre conventions internationales de 1958 sur le droit de la mer, précurseurs de l'UNCLOS sur bien des points, mais la nouvelle convention a fait perdre à ces anciens traités une grande partie de leur signification. Vu le nombre élevé d'Etats ayant adhéré à l'UNCLOS, il semble peu utile de s'en tenir aux conventions de 1958, qui, au surplus, vont tomber en désuétude dans un avenir proche.

Pour un Etat sans littoral comme la Suisse, dont la prospérité dépend fortement du commerce extérieur, il est important de bénéficier de la garantie de l'accès à la mer et de la liberté de transiter gratuitement dans les eaux nationales et internationales. L'UNCLOS réaffirme et renforce ces droits. Les règles de droit international applicables aux mers du monde instaurent par ailleurs une sécurité juridique et une prévisibilité dont la Suisse bénéficie directement. En ratifiant la Convention, notre pays s'offre en outre la possibilité de participer à l'avenir à l'exploitation des ressources des fonds marins: selon les connaissances les plus récentes, 90 % des minerais commercialement exploitables seront extraits des fonds marins ces 100 prochaines années.

Si la majorité des pays industrialisés a longtemps tardé à signer et à ratifier l'UNCLOS, c'est en raison des dispositions de la partie XI de la Convention, consacrée à l'exploitation des ressources des fonds marins. Le fond de la mer et ses ressources ont été déclarés patrimoine commun de l'humanité (principe de l'héritage commun). En outre, sur l'insistance des Etats en développement, l'UNCLOS a institué un système rigide d'exploitation des ressources des fonds marins limitant la liberté de la recherche et de l'exploitation et soumettant ces deux activités à l'autorisation et au contrôle de l'Autorité internationale des fonds marins (voir à ce sujet ch. 2.7). Les pays industrialisés ont estimé que leurs intérêts n'étaient pas suffisamment pris en considération dans les processus décisionnels de l'Autorité internationale des fonds marins. Ils ont également critiqué les réglementations concernant les redevances, les restrictions d'exploitation et le transfert de technologie, qui ne correspondaient pas à leurs conceptions en matière de politique économique.

Après l'effondrement du système communiste, l'idée de réviser la partie XI de la Convention s'est progressivement imposée. Pour que l'UNCLOS puisse être largement acceptée, les points contestés de la partie XI ont été renégociés. Les travaux de la nouvelle conférence internationale ont débouché sur un Accord (voir ch. 3), qui a été adopté le 28 juillet 1994. Il a ainsi été possible, par des modifications et des concessions au niveau de l'interprétation, d'adapter dans une large mesure la partie XI aux exigences politiques et économiques des Etats industrialisés. L'Accord relatif à l'application de la partie XI de l'UNCLOS fait partie intégrante de la Convention et doit donc être ratifié avec celle-ci. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de la Convention de l'ONU sur le droit de la mer et de l'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention sur le droit de la mer

18.09.2008 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

02.12.2008 CN Adhésion.

19.12.2008 CE L'arrêté est adopté au vote final.

19.12.2008 CN L'arrêté est adopté au vote final.

L'entrée en matière n'a pas été combattue. Les deux conseils ont adopté l'arrêté fédéral sans discussion.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 194 voix contre 0 au Conseil national.

08.040 Relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse. Rapport 2008

Rapport 2008 du 21 mai 2008 sur les relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse (FF 2008 5511)

Situation initiale

Le Conseil fédéral présente dans le rapport 2008 les développements marquants survenus au cours de l'année écoulée au sein des Nations Unies. Il passe en revue certains défis de la politique d'Etat hôte de notre pays ainsi que des enseignements tirés des expériences récentes dans le domaine des candidatures de la Suisse. Dans la partie conclusive, le Conseil fédéral présente les priorités de notre pays pour la prochaine session de l'Assemblée générale de l'ONU, qui commencera en septembre 2008.

L'interdépendance croissante des Etats liée à la mondialisation souligne l'importance et le caractère unique des Nations Unies comme instrument pour faire face aux défis mondiaux actuels. La Suisse entend faire pleinement usage des opportunités offertes par cette plateforme pour la défense et la promotion de ses intérêts au niveau global.

Le cadre géopolitique qui sous-tend actuellement les rapports entre Etats membres des Nations Unies est marqué par la transition de l'après-guerre froide. De nouvelles puissances régionales émergentes s'affirment peu à peu, notamment en Asie et en Amérique latine. Le retour en force de la Russie contribue également à cette arrivée de nouveaux acteurs désirant disposer d'un poids accru dans la gestion des affaires internationales. Cette constellation provoque des tensions croissantes qui s'expriment de façons très variées et forment l'arrière-plan des discussions au sein du système des Nations Unies.

La 62e session de l'Assemblée générale a été la première à se dérouler sous la houlette du nouveau Secrétaire général, M. Ban Ki-moon. En gestionnaire pragmatique, il a graduellement développé les thèmes de son mandat en mettant l'accent sur le changement climatique. Concernant le processus de réformes de l'Organisation, sa première priorité aura été de restructurer le Département des opérations de maintien de la paix, particulièrement sollicité actuellement. En matière d'initiatives, notre pays a poursuivi ses efforts durant l'année écoulée. Ainsi, concernant le processus de réforme du Conseil de sécurité, la Suisse s'est surtout engagée en faveur de l'amélioration des méthodes de travail de cet organe.

La Suisse possède une longue tradition en matière d'Etat hôte. L'Assemblée fédérale a adopté le 22 juin 2007 la loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte (loi sur l'Etat hôte, LEH). Entré en vigueur le 1er janvier 2008, ce texte permet au Conseil fédéral de mener une politique d'Etat hôte plus transparente et mieux centrée sur les intérêts de la Suisse, tout en offrant un cadre juridique clair aux organisations internationales installées en Suisse.

En ce qui concerne la présence de la Suisse à l'ONU, notre pays tient particulièrement à être représenté dans tous les organes directeurs dont les activités ont un impact sur la défense de ses intérêts et coïncident avec ses priorités de politique extérieure. C'est pourquoi la Suisse s'efforce de se faire réélire au Conseil des droits de l'homme pour la période 2010-2013.

Le Conseil fédéral, enfin, tire un bilan positif de la participation de notre pays aux travaux de l'Organisation. L'ONU s'affirme comme un instrument indispensable dans la défense de nos intérêts et dans la réalisation des objectifs de notre politique étrangère. Aussi, dans ses priorités pour la prochaine session de l'Assemblée générale, la Suisse poursuivra-t-elle résolument son engagement en faveur d'une ONU efficace, en renforçant ses capacités d'initiatives dans les années à venir. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

16.09.2008	CN	Pris acte du rapport.
18.09.2008	CE	Pris acte du rapport.

Les deux conseils ont pris acte du rapport.

08.050 FIPOI. Aides financières à l'OMC II

Message du 30 mai 2008 relatif à l'octroi à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) d'une contribution à fonds perdus destinée au financement de la rénovation du siège de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Genève (FF 2008 4551)

Situation initiale

Il est demandé aux Chambres fédérales d'accorder à la FIPOI, sous la forme d'un crédit d'engagement, une contribution à fonds perdus de 45 millions de francs pour financer la rénovation du siège de l'OMC à Genève.

La Suisse possède une longue tradition en tant qu'Etat hôte d'organisations internationales et de conférences et autres rencontres multilatérales. Ce statut lui offre une plateforme unique et précieuse pour la mise en oeuvre de ses objectifs de politique étrangère et la défense de ses intérêts. La politique d'accueil et plus particulièrement la Genève internationale jouent un rôle important dans la politique étrangère de la Suisse.

Les facilités que la Confédération est à même d'accorder par l'intermédiaire de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) sont un élément essentiel de la politique d'accueil de la Suisse. Ainsi, la nouvelle loi sur l'Etat hôte (LEH) permet entre autres à la Confédération d'accorder aux organisations intergouvernementales ayant leur siège en Suisse des contributions financières et des prêts pour des projets de construction, soit directement soit par l'intermédiaire de la FIPOI. Il s'agit là d'une forme particulière de promotion de la Suisse permettant de renforcer l'ancrage d'organisations internationales reconnues, établies principalement à Genève.

Par le message, le Conseil fédéral invite les Chambres fédérales à approuver l'octroi d'un crédit d'engagement destiné à consentir une contribution financière à la FIPOI au titre de la politique d'Etat hôte de la Suisse. Ce montant sera affecté à la rénovation du Centre William Rappard (comprenant l'augmentation de la capacité d'accueil de la Salle William Rappard, la salle de conférence de l'OMC située à proximité immédiate du Centre William Rappard). Cette rénovation est la première étape de la réalisation du site unique de l'OMC, qui permettra à l'Organisation de réunir ses activités sous un même toit et de faire face à la croissance à moyen et long terme de ses effectifs. La deuxième étape consistera en une densification des bâtiments existants et en leur agrandissement de l'intérieur, sans augmenter leur surface au sol ni modifier leurs façades extérieures. La troisième étape verra la construction d'un bâtiment annexe. La deuxième et la troisième étapes donneront lieu chacune à un message séparé le moment venu.

L'OMC est l'une des organisations intergouvernementales les plus importantes qui ait son siège en Suisse. La FIPOI accompagnera le projet de rénovation et conseillera le maître d'ouvrage au cours de la réalisation du projet.

L'approbation du crédit d'engagement destiné à financer la contribution à fonds perdus représente une charge financière de 45 millions de francs pour la Confédération. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à l'octroi à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) d'une contribution à fonds perdus destinée au financement de la rénovation du siège de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Genève

15.09.2008 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

18.09.2008 CE Adhésion.

Voir aussi objet 05.077

Les deux conseils sont entrés en matière sans opposition sur le projet. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été adopté par 156 voix contre 4 au Conseil national et par 31 voix contre 0 au Conseil des Etats.

08.063 FIPOI. Aides financières au CICR

Message du 10 septembre 2008 relatif à l'octroi d'un prêt à la FIPOI destiné à financer la construction par le CICR d'une halle logistique à Genève (FF 2008 7211)

Situation initiale

Les Chambres fédérales sont invitées à accorder à la FIPOI, par le biais d'un crédit d'engagement, un prêt de 26 millions de francs pour financer la construction d'une halle logistique par le CICR.

La Suisse a une longue tradition d'accueil des bénéficiaires institutionnels au sens de l'art. 2 de la loi du 22 juin 2007 sur l'Etat hôte et de conférences internationales. Le rôle d'Etat hôte que joue notre pays lui offre une plateforme unique et précieuse pour la mise en oeuvre de sa politique étrangère. Suite à l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU), sa politique d'accueil a encore gagné en importance et en visibilité.

Les facilités que la Confédération est à même d'accorder par l'intermédiaire de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève sont un élément essentiel de la politique d'accueil de la Suisse. Les statuts de la fondation permettent aux institutions internationales qui envisagent de construire ou d'acquérir un bâtiment de souscrire pour leur projet un prêt sans intérêt de la Confédération, remboursable sur 50 ans. Cet instrument, qui constitue une forme particulièrement attrayante de promotion de la Genève internationale et de l'Arc lémanique, permet d'y consolider l'implantation des organisations internationales. Par le message, le Conseil fédéral invite les Chambres fédérales à approuver, dans le cadre de la politique d'accueil de la Suisse, l'octroi d'un crédit d'engagement de 26 millions de francs pour financer un prêt remboursable du même montant, destiné à financer la construction d'une halle logistique par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) installé à Genève depuis 1863. La FIPOI sera chargée de l'accompagnement technique du projet de construction et conseillera le maître d'ouvrage au cours de la réalisation. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à l'octroi d'un prêt à la FIPOI destiné à financer la construction par le CICR d'une halle logistique à Genève

02.12.2008 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

02.03.2009 CE Adhésion.

L'entrée en matière a été incontestée par les deux Conseils. Lors de la discussion par articles, les deux Chambres ont également suivi les propositions de leur commission et ont adopté l'arrêté fédéral à une forte majorité.

09.024 Immunité juridictionnelle des Etats et de leurs biens. Convention des Nations Unies

Message du 25 février 2009 concernant l'approbation et la mise en oeuvre de la Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (FF 2009 1443)

Situation initiale

La Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens a été adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies le 2 décembre 2004, par consensus. Elle a pour but d'instaurer des règles universellement applicables, définissant dans quelles conditions un Etat et ses biens peuvent, dans le cadre de procédures autres que les procédures pénales, être soumis à la juridiction des tribunaux d'un autre Etat. Vingt-sept années de négociations furent nécessaires à la rédaction d'un instrument susceptible d'emporter l'adhésion générale dans ce domaine du droit où subsistent des positions divergentes. La Suisse, qui a pris une part active à l'élaboration du texte, a aisément pu se rallier au consensus relatif à son adoption, car la convention codifie au niveau international, pour l'essentiel, des principes appliqués par le Tribunal fédéral depuis 1918. Selon ces principes dits de l'immunité restrictive, ou relative, l'Etat étranger est protégé par son immunité quand il agit dans l'exercice de la puissance publique (*jure imperii*), mais non pas pour les actes qu'il accomplit comme titulaire de droits privés (*jure gestionis*), au même titre qu'un particulier.

La Suisse a signé cette convention le 19 septembre 2006 à New York. En effet, la convention s'avère pour l'essentiel compatible avec notre ordre juridique et représente un résultat majeur dans la codification et le développement progressif des règles du droit international. La Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens répond en effet à la nécessité d'établir un régime uniforme et mondial dans un domaine essentiel au bon fonctionnement de la société internationale. La Suisse a un intérêt particulier à la stabilité juridique apportée par un régime des immunités étatiques universellement applicable, car de nombreuses conférences et organisations internationales ont établi leur siège sur son territoire, ce qui implique une forte présence de représentants étatiques sur son territoire.

En ratifiant la convention, notre pays s'assure les meilleures conditions possibles pour la conduite de ses relations avec les autres Etats.

Ce texte renforce également la sécurité juridique dans les rapports entre les Etats et les personnes privées. Le régime des immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens pose des problèmes complexes et les pratiques nationales en la matière ne sont pas uniformes. Tant les Etats que les particuliers gagneraient à la transparence et la prévisibilité apportées par un corpus de dispositions juridiquement contraignantes. La ratification de la convention est dans l'intérêt de la Suisse, car elle contribue à la prééminence et la sécurité du droit. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de la Convention de l'ONU sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens

08.09.2009	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
24.11.2009	CN	Adhésion.
11.12.2009	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
11.12.2009	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil des Etats** a adopté l'arrêté à l'unanimité et sans en débattre.

Au **Conseil national**, une minorité de la commission emmenée par Pirmin Schwander (V, SZ) et composée exclusivement de membres du groupe UDC a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet, doutant des avantages que l'adoption d'une convention de ce genre pourrait apporter à la Suisse. Elle craignait par ailleurs que la définition des cas où l'Etat ne peut invoquer l'immunité soit trop vague et que la marge d'interprétation soit par conséquent trop grande. Pour sa part, la majorité de la commission estimait au contraire que la convention garantirait la sécurité du droit dans les relations internationales et dans les litiges dans lesquels les Etats sont impliqués. Le conseil a finalement décidé, par 111 voix contre 49, d'entrer en matière sur le projet d'arrêté, avant de l'adopter au vote sur l'ensemble par 110 voix contre 52.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 39 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 137 voix contre 57 au Conseil national.

09.030 Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la République de Colombie. Approbation

Message du 6 mars 2009 relatif à l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la Colombie ainsi qu'à l'accord agricole entre la Suisse et la Colombie (FF 2009 2001)

Situation initiale

Le 25 novembre 2008, les Etats membres de l'AELE (l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse) ont signé, à Genève, avec la République de Colombie un accord de libre-échange de large portée. L'accord couvre le commerce des produits industriels (y compris le poisson et les autres produits de la mer), des produits agricoles transformés et des services, les investissements, la protection de la propriété intellectuelle, les marchés publics, la concurrence et la coopération technique. Afin de tenir compte des spécificités des politiques et des marchés agricoles de chacun des Etats de l'AELE, le commerce des produits agricoles non transformés est régi par des accords agricoles bilatéraux complémentaires conclus entre les pays de l'AELE et la Colombie.

L'accord de libre-échange avec la Colombie améliore sur une base large l'accès au marché et la sécurité juridique pour les exportations de marchandises et de services. Il offre en outre aux Parties des ouvertures et des garanties juridiques en matière d'investissements (garanties en matière d'établissement d'entreprises). En ce qui concerne la protection des droits de la propriété intellectuelle, l'accord confirme voire renforce pour certains sujets le niveau des obligations prévues à l'OMC. Les Parties ont par ailleurs souscrit à des engagements relatifs à la biodiversité. Dans le domaine des marchés publics, les Etats de l'AELE et la Colombie ont convenu d'un niveau d'engagement proche de celui de l'accord plurilatéral de l'OMC sur les marchés publics (à la différence de la Suisse et des autres Etats de l'AELE, la Colombie n'est pas partie à cet accord. Afin que la Colombie puisse bénéficier pleinement des nouvelles

opportunités offertes par l'accord de libre-échange, celui-ci prévoit des mesures d'accompagnement et d'assistance technique.

A l'heure où la Colombie étend son réseau d'accords préférentiels, le présent accord permettra aux Etats de l'AELE de renforcer leurs relations économiques et commerciales avec ce pays et plus particulièrement d'éliminer les éventuelles discriminations résultant d'accords préférentiels conclus ou en cours de négociation entre la Colombie et certains de nos principaux concurrents, notamment les Etats-Unis, le Canada et l'UE.

La Colombie est, après le Brésil et le Mexique, notre troisième partenaire commercial en Amérique latine. L'économie colombienne présente un potentiel de croissance important dont les opérateurs économiques suisses seront mieux à même de bénéficier grâce au présent accord. En 2008, les exportations suisses vers la Colombie ont totalisé environ 310 millions de francs, les importations de marchandises colombiennes un peu plus de 300 millions de francs. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la Colombie ainsi que de l'Accord agricole entre la Suisse et la Colombie

25.05.2009 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

24.09.2009 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, cet objet a donné lieu à un débat de fond sur le libre-échange et sur l'engagement en faveur des droits de l'homme. Une minorité de la commission, emmenée par Carlo Sommaruga (S, GE), a proposé de renvoyer le projet au Conseil fédéral, le chargeant de présenter au Parlement un rapport complet sur la situation des droits de l'homme et des droits syndicaux en Colombie et de présenter les résultats d'une évaluation des incidences probables de l'accord de libre-échange sur les plans économique, social et environnemental en Suisse et en Colombie. Les rapporteurs de la commission ont relevé qu'en appliquant une telle pratique restrictive, la Suisse éprouvera, à l'avenir, des difficultés à conclure dans les meilleurs délais les accords de libre-échange qui sont importants pour elle. Au cours de la discussion, la gauche a rappelé le cas de la Norvège, qui a suspendu la ratification de l'accord avec la Colombie, et celui des Etats-Unis, qui intègrent des normes sociales dans l'accord avec la Colombie. Les partis bourgeois ont également déploré la situation des droits de l'homme en Colombie, mais ils considèrent que cette critique ne devrait pas être faite dans le cadre de ce débat. En renonçant à conclure un accord de libre-échange avec la Colombie, la Suisse ne contribuerait pas à remédier à cette situation. Bien au contraire, c'est plutôt en intensifiant ses relations commerciales avec ce pays qu'elle permettrait de l'améliorer. La conseillère fédérale Doris Leuthard a souligné que si la Colombie est loin d'être parfaite, le Conseil fédéral estime qu'il serait néanmoins totalement injustifié de punir cet Etat en fixant des objectifs qui, aux yeux de la Suisse, doivent être atteints avant la ratification de l'accord. Par 111 voix contre 65, le conseil a rejeté la proposition de renvoi et a adopté le projet, au vote sur l'ensemble, par 113 voix contre 63.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière sur le projet n'a pas soulevé de controverse. Luc Recordon (G, VD) a déposé une proposition individuelle visant à renvoyer le projet au Conseil fédéral, en le chargeant de réexaminer l'opportunité de cette ratification en l'état ; il a en effet souligné qu'au vu de la situation de la Colombie, il conviendrait d'examiner, avant de conclure un accord, l'application de règles relatives aux droits de l'homme et à la protection de l'environnement. Helen Leumann (RL, LU), rapporteur de la commission, a souligné que la Suisse prenait très au sérieux sa collaboration avec la Colombie en ce qui concerne les droits de l'homme : depuis longtemps, le DFAE poursuit un dialogue sur les droits de l'homme avec la Colombie, qui, en décembre 2008, a été le seul pays, avec la Suisse, à se soumettre de son plein gré à la procédure de contrôle relative au respect des droits de l'homme au sein des Etats, mise en place par l'ONU. La conseillère fédérale Doris Leuthard a relevé que la politique commerciale ne pourra jamais résoudre tous les problèmes qui se posent non seulement au niveau de la société, mais également en matière d'environnement ou de respect des droits de l'homme, mais qu'elle pourrait néanmoins contribuer à les résoudre. Par 32 voix contre 6, le conseil a rejeté la proposition de renvoi avant d'adopter l'accord au vote sur l'ensemble, par 31 voix contre 5 et 3 abstentions.

09.040 Traités internationaux conclus en 2008. Rapport

Rapport du 6 mai 2009 sur les traités internationaux conclus en 2008 (FF 2009 3215)

Situation initiale

Selon l'art. 48a, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010), le Conseil fédéral présente chaque année à l'Assemblée fédérale un rapport sur les traités internationaux conclus par lui, un département, un groupement ou un office. Le présent rapport, établi en application de la disposition précitée, porte sur les traités conclus durant l'année 2008.

Chaque accord, bilatéral ou multilatéral, pour lequel la Suisse a exprimé son engagement définitif durant l'année écoulée - à savoir par signature sans réserve de ratification, ratification, approbation ou adhésion - ainsi que les accords applicables essentiellement durant cette année-là, font l'objet d'un compte rendu succinct. Les traités soumis à l'approbation des Chambres fédérales ne sont pas visés par la disposition précitée et, par conséquent, ne figurent pas dans le présent rapport.

Les comptes rendus sont structurés de manière identique et font état du contenu des traités, des motifs à l'origine de leur conclusion, des coûts qu'ils sont susceptibles d'engendrer, de la base légale sur laquelle se fonde leur approbation et des modalités d'entrée en vigueur et de dénonciation. Le rapport contient en outre, sous la forme d'un tableau séparé, les modifications de traités conclues durant l'année.

Le nombre des traités mentionnés dans le rapport est stable par rapport à l'année précédente.
(Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

08.09.2009 CE Pris acte du rapport.
24.11.2009 CN Pris acte du rapport.

Les deux conseils ont pris acte du rapport sans discussion.

09.052 Rapport de politique étrangère 2009

Rapport sur la politique extérieure 2009 du 2 septembre 2009 (FF 2009 5673)

Situation initiale

Le rapport donne une vue d'ensemble de l'état actuel de la politique extérieure de la Suisse. En plus d'une présentation des grands défis actuels et futurs, il rend compte des principales activités effectuées depuis la parution du Rapport de politique étrangère de juin 2007.

La nouvelle forme du Rapport sur la politique extérieure est la réponse du Conseil fédéral au Postulat 06.3417 de la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats, qui demandait de regrouper tous les rapports périodiques concernant la politique extérieure en un seul et unique rapport annuel. Le rapport intègre donc entièrement le "Rapport annuel sur les activités de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme", le "Rapport sur la Suisse et l'ONU" ainsi que le "Rapport annuel sur les activités de la Suisse au Conseil de l'Europe".

Délibérations

04.03.2010 CN Pris acte du rapport.
08.03.2010 CE Pris acte du rapport.

Au **Conseil national**, la majorité de la commission a proposé de prendre acte du rapport. Une minorité de la commission, composée uniquement de membres du groupe UDC et emmenée par Ulrich Schlüer (V, ZH), a proposé de renvoyer le rapport au Conseil fédéral en vue d'un remaniement en profondeur, notamment sur les questions relatives à la neutralité, aux rapports que la Suisse entretient avec l'UE et aux opérations de maintien de la paix. Les rapporteurs de la majorité de la commission ont souligné que le rapport avait le mérite de fournir une base solide sur laquelle se fonder pour avoir une vue d'ensemble de l'état actuel de la politique extérieure. Ils ont cependant déploré un certain déséquilibre entre les faits traités en profondeur et ceux à peine mentionnés. En outre, le problème de ce rapport est qu'il a été rédigé en été 2009 et que, par conséquent, il ne fait pas ou peu référence à la controverse avec les pays voisins au sujet de la politique fiscale ou au différend avec la Libye. La majorité de la commission a rejeté la proposition de renvoi au Conseil fédéral d'une minorité en premier lieu pour des raisons formelles. Elle a en effet rappelé que le rapport suivant serait publié en été 2010 et que les deux rapports paraîtraient en

même temps si le premier était renvoyé. En outre, la majorité de la commission a estimé que la proposition de renvoi ne prenait pas suffisamment acte des changements radicaux de ces dernières années et même décennies. Ulrich Schlüer (V, ZH) a justifié la proposition de renvoi en arguant que le rapport ne reflétait pas la réalité. Il a précisé que, si ce rapport était censé représenter la stratégie du Conseil fédéral en matière de politique extérieure, ce n'était pas de bon augure pour la Suisse. Une grande partie des orateurs des autres groupes ont émis un avis favorable concernant ce rapport, tandis que d'autres ont regretté que l'orientation stratégique de la politique extérieure ne soit pas suffisamment développée. Au nom du groupe socialiste, Mario Fehr (S, ZH) a souligné que le rôle de médiateur joué par la Suisse dans certains conflits avait été un succès sur le plan de la politique extérieure. Le groupe socialiste partage entièrement les conclusions du rapport selon lesquelles la politique extérieure et la politique de développement, de même que d'autres domaines politiques, devraient être plus interdépendants. Ursula Haller (BD, BE) a estimé que ce rapport dressait un état des lieux correct et transparent des différents domaines dans lesquels la Suisse était engagée. Christa Markwalder (RL, BE) a souligné que le rapport démontrait clairement que la Suisse devait, de façon générale, s'habituer à un climat plus rude et, pour ce faire, devait mener une politique extérieure active, tant dans ses relations bilatérales avec d'autres Etats qu'au sein des organisations dont elle est membre. Geri Müller (G, AG) a estimé que la stratégie adoptée par la Suisse en matière de politique extérieure était explicitement décrite dans le rapport et qu'elle figurait également dans l'agenda politique 2007 - 2011 du Conseil fédéral. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a invité la minorité de la commission à retirer sa proposition de renvoi, expliquant que le Conseil fédéral s'était déjà attelé au rapport 2010 ; par la même occasion, elle a promis de tenir compte d'une partie des demandes de la minorité dans le rapport 2010. Par 111 voix contre 51, le conseil a décidé de prendre acte du rapport et a donc rejeté la proposition de renvoi.

Le **Conseil des Etats** a suivi la proposition de la commission et a pris acte du rapport. Eugen David (CEg, SG), rapporteur de la commission, a rappelé que la marge de manœuvre de la Suisse s'était quelque peu réduite en matière de politique européenne et que, dans des domaines importants, la Suisse devait de plus en plus souvent appliquer le droit européen sans qu'elle ait la possibilité de donner son avis. Il a expliqué qu'en déposant une motion, la commission voulait charger le Conseil fédéral de réfléchir à des mesures permettant aux Chambres fédérales d'être informées suffisamment tôt, et sous une forme appropriée, des projets d'actes législatifs européens ayant de l'importance pour la Suisse. Au nom de la commission, Eugen David a également déclaré qu'il était essentiel que la Suisse soit présente non seulement en Europe, mais également à l'échelle internationale. En effet, ce sont de plus en plus souvent les organisations internationales qui fixent des standards et qui, partant, ont une influence sur les intérêts de la Suisse. La commission estime qu'il est souhaitable, voire nécessaire, que la Suisse garde sa place au sein de ces organisations et y tienne son rôle. Peter Briner (RL, SH) a souligné que la politique extérieure de la Suisse avait gagné en importance et suscitait même un grand intérêt au sein de la population. En effet, le contexte évolue, les paramètres changent toujours plus rapidement et la population se sent concernée par les différents événements de l'actualité. Peter Briner a estimé que le rapport de politique étrangère 2009 fournissait un bon aperçu de ces changements. Maximilian Reimann (V, AG) a vivement regretté le fait que le rapport ne mentionne pas le soutien massif apporté par la Suisse au CICR et à ses activités. De la même façon, il juge inconcevable que le sujet de la neutralité, l'un des principes essentiels de la politique extérieure suisse, ne soit pas concrètement développé. Hansruedi Stadler (CEg, UR) a demandé au Conseil fédéral de lui indiquer les passages du rapport où les stratégies du Conseil fédéral en matière de politique extérieure apparaissent clairement. Philippe Stähelin (CEg, TG) a regretté que la question de la politique menée par la Suisse vis-à-vis des pays voisins ne soit pas évoquée dans le rapport et a lui aussi indiqué que ce même rapport ne mentionnait aucune stratégie du Conseil fédéral. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a répondu que le rapport décrivait précisément les défis qui se posaient à la Suisse du fait des déplacements des centres de décisions économiques et politiques vers l'est ou de l'émergence d'autres formes d'organisations internationales comme le G20. Selon elle, le rapport indique l'attitude que doit adopter la Suisse sur le continent européen face à ces nouveaux défis et dans les instances multilatérales.

09.059 FIPOL. Aides financières à l'OMC (extension intra-muros)

Message du 29 mai 2009 relatif à l'octroi à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOL) d'un prêt destiné au financement de la densification (extension intra-muros) du siège de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Genève (FF 2009 3725)

Situation initiale

Il est demandé aux Chambres fédérales d'accorder à la FIPOI, sous forme de crédit d'engagement, un prêt de 20 millions de francs pour financer la densification (extension intra-muros) du siège de l'OMC à Genève.

Le 1er août 2008 la Suisse a conclu avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC) un accord portant sur la rénovation, la densification et l'extension en trois étapes du Centre William Rappard (CWR), siège de l'OMC; ces travaux permettront à l'organisation de réunir toutes ses activités sur un site unique et de faire face à la croissance à long terme de son personnel. Une description détaillée du projet de site unique a déjà été transmise aux Chambres fédérales dans le message du 30 mai 2008 relatif à la réalisation de la première phase du projet immobilier OMC (FF 2008 4551). Lors de leur session d'automne 2008 les Chambres fédérales ont approuvé un crédit d'engagement de 45 millions de francs destiné à financer la première étape du projet (rénovation du CWR).

Le Conseil fédéral invite les Chambres fédérales à approuver le crédit d'engagement destiné à financer la deuxième étape du projet immobilier OMC (densification avec extension intra-muros du CWR sans accroissement de sa surface au sol ni modification de sa façade). Comme le prévoit la politique d'Etat hôte de la Suisse, le projet sera financé par un prêt sans intérêt à 50 ans de la Confédération à la FIPOI.

La troisième et dernière étape du projet de site unique (adjonction au CWR d'un bâtiment annexe neuf) fera l'objet d'un message distinct aux Chambres fédérales.

La Suisse possède une longue tradition d'accueil d'organisations internationales, de conférences et d'autres rencontres multilatérales - rôle qui lui permet de bénéficier d'une plateforme unique et précieuse de mise en oeuvre des objectifs de sa politique étrangère et de sauvegarde de ses intérêts. Les facilités que peut accorder dans ce contexte la Confédération par l'intermédiaire de la FIPOI sont un élément essentiel de sa politique d'accueil. La loi sur l'Etat hôte (LEH) l'habilite notamment à accorder aux organisations intergouvernementales ayant leur siège en Suisse des prêts pour des projets de construction, par l'intermédiaire de la FIPOI. Il s'agit là d'une forme particulière de promotion de la Suisse, qui sert à attirer et à fidéliser de grandes organisations internationales, principalement à Genève.

L'OMC est l'une des principales organisations intergouvernementales établies en Suisse. C'est elle qui est ici maître d'ouvrage; la FIPOI suit le projet de densification et conseille l'organisation au cours de sa réalisation.

L'approbation du crédit d'engagement destiné à financer le prêt sans intérêt à 50 ans représente une charge financière de 20 millions de francs pour la Confédération. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à l'octroi à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) d'un prêt destiné au financement de la densification (extension intra-muros) du siège de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Genève

24.11.2009 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

07.12.2009 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a donné lieu à aucun débat. La Chambre basse a discuté de la question des honoraires des architectes, qui représentent 21 % du budget. Alors que la majorité de la commission proposait de limiter la part des honoraires à 15 %, une minorité de la commission emmenée par Geri Müller (G, AG) a quant à elle formulé une proposition de réduction des honoraires moins contraignante, que le conseil a adoptée par 95 voix contre 85. Plusieurs orateurs ont souligné qu'ils étaient gênés par le fait que l'OMC, qui prescrit le libre-échange, ne respecte pas les procédures courantes lorsqu'il s'agit de ses propres bâtiments. Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté l'arrêté fédéral par 122 voix contre 56.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a pas non plus soulevé d'objection. Comme à la Chambre basse, les honoraires des architectes ont été au centre de la discussion. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a toutefois relevé que la part des honoraires serait réduite à près de 18 %. En ce qui concerne les autres dispositions, la Chambre haute a approuvé les décisions du Conseil national et adopté le projet au vote sur l'ensemble par 35 voix contre 0.

09.078 Continuation de la coopération au développement. Rapport

Rapport du 21 octobre 2009 sur les arrêtés fédéraux du 8 décembre 2008 concernant la continuation de la coopération au développement (FF 2009 6903)

Situation initiale

Dans les deux arrêtés fédéraux du 8 décembre 2008 concernant les crédits de programme sur la continuation de la coopération technique et de l'aide financière de la Direction du développement et de la coopération et sur la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale du Seco, le Parlement a demandé au Conseil fédéral de présenter en 2009 un message relatif à un crédit de programme complémentaire visant à faire passer la part de l'aide publique au développement (APD) de la Suisse à 0,5 % du revenu national brut (RNB) d'ici à 2015.

En raison des développements conjoncturels des derniers mois, il a été longtemps impossible d'estimer précisément le coût réel d'une telle augmentation du taux de l'APD d'ici à 2015. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé le 20 mai 2009 d'adopter préalablement un rapport plus circonstancié à l'attention du Parlement, tenant compte des prévisions les plus récentes concernant le RNB et d'une planification financière ajustée. C'est ainsi que le DFAE/la DDC et le DFE/le Seco ont été priés de remettre un rapport décrivant les dernières évolutions de la coopération internationale et présentant les conséquences qu'engendrerait une augmentation de l'APD à 0,5 % au plan financier et en matière de politique de développement. Avec le rapport, le Conseil fédéral met en oeuvre sa décision. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

08.03.2010	CE	Renvoi au Conseil fédéral qui est chargé de soumettre un projet d'acte et un message conformément aux décisions prises par les Conseils le 8 décembre 2008.
18.03.2010	CN	Rejet du renvoi.
17.06.2010	CE	Maintenir (= renvoi au Conseil fédéral).
09.12.2010	CE	Pris acte du rapport.
28.02.2011	CN	Pris acte du rapport.

Au **Conseil des Etats**, la majorité de la commission a proposé de renvoyer le rapport au Conseil fédéral en le chargeant de présenter le projet d'acte et le message relatif à un crédit-cadre complémentaire visant à faire passer progressivement la part de l'aide publique au développement à 0,5 % du revenu national brut (RNB). Emmenée par Maximilian Reimann (V, AG), une minorité proposait de prendre acte du rapport. La majorité de la commission a estimé toutefois que la démarche du Conseil fédéral était inacceptable et que le Parlement perdrait de son crédit s'il ne réagissait pas. Plusieurs représentants de la minorité ont souligné que les paramètres actuels étaient totalement différents de ceux de décembre 2008, à savoir lorsque le Parlement s'était prononcé en faveur d'une augmentation de l'aide au développement. Selon eux, le Conseil fédéral a su prendre la mesure des changements qu'il convenait d'opérer en matière de dépenses et les décisions de décembre 2008 n'étaient que des arrêtés de planification. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a déclaré que le Conseil fédéral n'avait pas voulu désavouer le Parlement : il a simplement décidé de rédiger au préalable un rapport présentant quelles dépenses seraient liées à une augmentation de l'aide au développement à 0,5 %. Par 24 voix contre 13, le conseil s'est rallié à l'avis de la majorité de la commission et a donc renvoyé le rapport au Conseil fédéral.

Pour sa part, le **Conseil national** s'est prononcé à une courte majorité (88 voix contre 84) contre un renvoi au Conseil fédéral. La majorité de la commission avait recommandé de se rallier à la décision du Conseil des Etats, alors qu'une minorité emmenée par Martine Brunschwig Graf (RL, GE) avait proposé de rejeter le renvoi au Conseil fédéral. Aux yeux de la minorité de la commission, une augmentation de l'aide au développement n'était plus à l'ordre du jour en raison du programme d'économie prévu. Les membres du groupe RL ont invité le conseil à faire preuve de responsabilité eu égard aux finances fédérales et à prendre acte du rapport. De son côté, la gauche a estimé que la démarche du Conseil fédéral était inacceptable et que le mandat donné par le Parlement devait être exécuté, ne serait-ce que pour des raisons institutionnelles. Les membres du groupe CEG ont eux aussi indiqué que le conseil n'avait pris aucune décision sur des dépenses supplémentaires, de quelque montant que ce soit. Quant au groupe UDC, il a critiqué la politique d'aide au développement en général, soulignant que des centaines de millions de francs avaient été investis en Afrique sans résultat. La conseillère fédérale

Micheline Calmy-Rey a rappelé que la Suisse consacrait une part moins importante de son RNB à l'aide au développement que d'autres pays économiquement comparables, précisant toutefois que ce pourcentage était passé de 0,42 à 0,44 % dans le contexte de la crise économique.

Lors de la procédure d'élimination des divergences, la Commission de politique extérieure du **Conseil des Etats** a proposé de s'en tenir à la décision première du conseil et de renvoyer le rapport au Conseil fédéral. Le rapporteur de la commission a souligné que ce renvoi permettrait en effet d'insister auprès du gouvernement sur le fait que le Parlement attend de lui un message sur cette question. Maximilian Reimann (V, AG) a, de son côté, proposé de suivre le Conseil national en prenant acte du rapport. Enfin, la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a réaffirmé que le Conseil fédéral remettrait bien un message au Parlement, et ce avant la session d'automne, si le conseil renvoyait le rapport au cours de la procédure d'élimination des divergences. Par 27 voix contre 5, le Conseil des Etats a suivi la proposition de sa commission.

Le Conseil des Etats et le Conseil national ont pris connaissance du rapport après avoir traité l'objet 10.085.

10.022 Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieure. Adhésion

Message du 3 février 2010 concernant l'approbation de l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN) (FF 2010 857)

Situation initiale

Le transport de marchandises dangereuses sur les voies de navigation intérieures européennes doit être régi par des conditions juridiques aussi simples, claires et harmonisées que possible. Dans ce but, la Suisse vise à adhérer à l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN), élaboré par la Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations unies (CEE-ONU).

Le Rhin est la seule voie de navigation suisse sur laquelle ont lieu d'importants transports de marchandises dangereuses. A l'heure actuelle, ces transports sont régis par le règlement du 29 novembre 2001 pour le transport de matières dangereuses sur le Rhin (ADNR; non publié, cf. RS 747.224.141), dont les dispositions ont été édictées par la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin (CCNR). Régulièrement adaptées en fonction de l'état de la technique, ces dispositions garantissent un niveau de sécurité élevé des transports de marchandises dangereuses sur le Rhin.

Eu égard à l'accélération de la mondialisation, l'ADNR présente l'inconvénient de n'être applicable que sur le Rhin et sur les autres voies navigables intérieures de l'Allemagne, de la France, des Pays-Bas et de la Belgique. Certes, la CEE-ONU a élaboré depuis un certain temps déjà des dispositions sur les marchandises dangereuses sous la désignation "ADN", mais elles ne se sont pas établies, car il ne s'agissait que de recommandations qui, de plus, ne reflétaient pas l'état de la technique. Ainsi, la Suisse n'a jamais formellement adhéré à ces recommandations. Afin d'augmenter leur degré d'acceptation et d'étendre leur champ d'application, la CEE-ONU a dès lors élaboré un accord reprenant les dispositions de l'ADNR et les étendant aux autres voies fluviales européennes. Ce nouvel ADN a été ouvert à la signature le 26 mai 2000 lors d'une conférence diplomatique à Genève et il est entré en vigueur le 29 février 2008, un mois après l'adhésion du septième Etat (l'Allemagne).

Dans l'intervalle, 13 Etats ont ratifié l'ADN, dont les Etats membres de la CCNR suivants: l'Allemagne, la France et les Pays-Bas. Par ailleurs, la Communauté européenne a adopté la directive 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses, directive qui concerne aussi bien la route que les chemins de fer et la navigation. Elle entrera en vigueur au plus tard le 30 juin 2011 pour le secteur de la navigation dans les Etats membres de l'UE, et ses prescriptions en matière de transport renvoient à l'ADN.

L'activité législative en matière d'acheminement des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures est donc passée de la CCNR à la CEE-ONU. C'est pourquoi la CCNR a décidé, le 3 décembre 2009, d'abroger l'ADNR avec effet au 1er janvier 2011 et d'appliquer le règlement annexé à l'ADN également au Rhin, compte tenu de ses besoins spécifiques. Au moment de la signature de l'acte d'adhésion, la Suisse déclarera en tant qu'Etat membre de la CCNR qu'elle appliquera l'ADN au Rhin uniquement si les règles de procédure prescrites par l'Acte de Mannheim sont respectées.

Seuls les Etats parties à l'accord peuvent participer à la mise à jour de l'ADN.

Jusqu'ici, la Suisse a participé activement à la mise à jour des dispositions régissant le transport des marchandises dangereuses dans le cadre de la CCNR. Elle entend poursuivre cette activité et par conséquent adhérer à l'ADN. En principe, l'ADN est applicable à tous les transports internationaux de marchandises dangereuses sur des voies de navigation intérieures. Outre le Rhin, les eaux frontalières de notre pays seraient également concernées. Cependant, il n'y a pas de transports de marchandises dangereuses sur le lac Léman et les lacs tessinois, et les rares transports par bac sur le lac de Constance sont déjà soumis à des prescriptions spécifiques; il est donc prévu d'exclure les eaux frontalières du champ d'application de l'ADN. La Suisse formulera une déclaration en ce sens au moment de son adhésion.

En adhérant à l'ADN, la Suisse pourra mieux défendre ses intérêts en matière de sécurité et de protection de l'environnement dans le domaine du transport de marchandises dangereuses.

Les cantons concernés et le secteur de la navigation commerciale approuvent l'adhésion à l'ADN.

Les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit (art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst.), ce qui est le cas ici. Il convient donc de soumettre l'arrêté d'approbation de l'Assemblée fédérale au référendum facultatif. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN)

15.06.2010	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
28.09.2010	CE	Adhésion.
01.10.2010	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
01.10.2010	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Les deux Chambres ont adopté le projet sans discussion et à l'unanimité.

Au vote final, l'arrêté fédéral a été adopté par 190 voix contre 2 au Conseil national et par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats.

10.046 Traités internationaux conclus en 2009. Rapport

Rapport du 12 mai 2010 sur les traités internationaux conclus en 2009 (FF 2010 3141)

Situation initiale

L'art. 48a, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010), prévoit que le Conseil fédéral rend compte chaque année à l'Assemblée fédérale des traités internationaux conclus par lui, les départements, les groupements ou les offices. Conformément à cette disposition, le rapport porte sur les traités conclus durant l'année 2009. Les accords bilatéraux ou multilatéraux, pour lesquels la Suisse a exprimé son engagement définitif durant l'année sous revue - à savoir par signature sans réserve de ratification, ratification, approbation ou adhésion - et les accords applicables essentiellement pendant l'année sous revue, font l'objet d'un compte rendu succinct. Les traités soumis à l'approbation des Chambres fédérales ne sont pas visés par la disposition précitée et, par conséquent, ne figurent pas dans le rapport.

Les comptes rendus sont structurés de manière identique et font état du contenu des traités, des motifs à l'origine de leur conclusion, des coûts qu'ils sont susceptibles d'engendrer, de la base légale sur laquelle se fonde leur approbation et des modalités d'entrée en vigueur et de dénonciation. Le rapport contient en outre, sous la forme d'un tableau séparé, les modifications de traités conclues durant l'année. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

13.09.2010	CN	Pris acte du rapport.
09.12.2010	CE	Pris acte du rapport.

Les deux Conseils ont pris acte du rapport.

10.053 FIPOI. Aides financières à l'OMC (extension extra muros)

Message du 26 mai 2010 relatif à l'octroi à la FIPOI d'un prêt et d'une contribution à fonds perdus destinés au financement de l'extension extra-muros du siège de l'OMC à Genève (FF 2010 3613)

Situation initiale

Il est demandé aux Chambres fédérales d'accorder à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), sous forme de deux crédits d'engagement, un prêt de 40 millions de francs et une contribution à fonds perdus de 10 millions de francs pour financer l'extension extra-muros du siège de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Genève. Cette extension consiste en la construction d'un bâtiment annexe et d'un parking souterrain.

Le 1er août 2008, la Suisse a conclu avec l'OMC un accord portant sur la rénovation, la densification et l'extension en trois étapes du Centre William Rappard (CWR), siège de l'OMC; ces travaux permettront à l'organisation de réunir toutes ses activités sur un site unique et de faire face à la croissance à long terme de son personnel. Une description détaillée du projet de site unique a déjà été transmise aux Chambres fédérales dans le message du 30 mai 2008 relatif à la réalisation de la première étape du projet immobilier OMC (FF 2008 4551). Lors de leur session d'automne 2008, les Chambres fédérales ont approuvé un crédit d'engagement de 45 millions de francs destiné à financer la première étape du projet (rénovation du CWR). Pour la deuxième étape du projet de site unique (densification et extension intra-muros du CWR), un message distinct (FF 2009 3725) a été soumis aux Chambres fédérales le 29 mai 2009. Pour cela, ces dernières ont approuvé à la session d'hiver 2009, sous forme de crédit d'engagement, un prêt de 20 millions de francs. Par le message, le Conseil fédéral invite les Chambres fédérales à approuver l'octroi de deux crédits d'engagement pour le financement de la troisième et dernière étape du projet immobilier OMC (extension du CWR par la construction d'un bâtiment annexe comprenant un parking souterrain). Le projet doit être financé, au titre de la politique d'Etat hôte de la Suisse, par le biais d'un prêt de la Confédération sans intérêts remboursable dans un délai de 50 ans et par une contribution à fonds perdus accordés à la FIPOI.

La Suisse possède une longue tradition d'accueil d'organisations internationales, de conférences et d'autres rencontres multilatérales - rôle qui lui permet de bénéficier d'une plateforme unique et précieuse de mise en oeuvre des objectifs de sa politique étrangère et de sauvegarde de ses intérêts. Les facilités que peut accorder dans ce contexte la Confédération par l'intermédiaire de la FIPOI sont un élément essentiel de sa politique d'accueil. La loi sur l'Etat hôte (LEH) l'habilite notamment à accorder aux organisations intergouvernementales ayant leur siège en Suisse des prêts pour des projets de construction, par l'intermédiaire de la FIPOI. Il s'agit là d'une forme particulière de promotion de la Suisse, qui sert à attirer et à fidéliser de grandes organisations internationales, principalement à Genève. L'OMC est l'une des principales organisations intergouvernementales établies en Suisse. C'est elle qui est ici maître d'ouvrage; la FIPOI suit le projet d'extension et conseille l'OMC au cours de sa réalisation.

L'approbation des crédits d'engagement destinés à financer un prêt sans intérêts (de 40 millions de francs) remboursable dans un délai de 50 ans et une contribution à fonds perdus (de 10 millions de francs) représente une charge financière de 50 millions de francs pour la Confédération. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à l'octroi à la FIPOI d'un prêt et d'une contribution à fonds perdus destinés au financement de l'extension extra-muros du siège de l'OMC à Genève

14.09.2010 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

06.12.2010 CN Adhésion.

Aucun conseil n'a combattu l'entrée en matière. Au vote sur l'ensemble l'arrêté fédéral a été adopté au Conseil des Etats par 37 contre 0 et au Conseil national par 107 contre 17 voix.

10.081 Banques multilatérales de développement. Participation à l'augmentation du capital

Message du 8 septembre 2010 relatif à la participation de la Suisse aux augmentations de capital des banques multilatérales de développement (FF 2010 6085)

Situation initiale

Lors de sa séance du 8 septembre 2010, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à la participation de la Suisse aux augmentations de capital des banques multilatérales de développement. Il propose au Parlement que la Suisse y consacre 167 millions de francs. Les augmentations de capital sont devenues nécessaires, les banques multilatérales de développement ayant atteint plus tôt que prévu leurs limites de prêts en raison des efforts consentis pour lutter contre la crise financière et économique.

Dans le sillage de la crise financière et économique, la communauté internationale a appelé les banques multilatérales de développement à augmenter leurs prêts pour lutter contre la crise dans les pays en développement. Ces institutions assurent une importante fonction anticyclique en pareille période. Les efforts déployés pour combattre la crise ont nécessité des moyens considérables de sorte que les banques de développement ont atteint leurs limites de prêts. Il est impératif d'augmenter le capital de ces banques afin de leur permettre de continuer à remplir leur mission, à savoir réduire la pauvreté à long terme, et de conserver leur capacité d'action pour affronter de nouvelles crises.

Les négociations sur les augmentations de capital sont terminées dans toutes les banques de développement. Le Conseil fédéral a décidé de participer aux augmentations de capital de ces banques. Il propose d'y consacrer un engagement de 3,5 milliards de francs, dont 167 millions à verser sur une période de huit ans pour financer l'aide publique au développement, le solde constituant le capital de garantie.

La participation de la Suisse aux augmentations de capital des banques multilatérales de développement concourt à ses intérêts à long terme. Le Conseil fédéral accorde une grande importance à ces institutions, qui sont confrontées à deux défis majeurs dans de nombreux pays en développement, l'un consistant à lutter contre la pauvreté et l'autre à pallier les déficiences structurelles. Bon nombre des problèmes actuels, qui dépassent le cadre régional et ont même un caractère mondial, exigent des réponses elles aussi globales. Notre pays a tout intérêt à être représenté de manière appropriée au sein des banques multilatérales de développement et de leurs sphères dirigeantes, en raison de l'importance croissante de ces institutions dans les questions liées au développement, à l'environnement et à la politique économique ou budgétaire. La Suisse doit assumer sa part de la charge financière que représentent ces augmentations de capital de manière à pouvoir continuer d'être associée aux décisions sur les orientations des banques de développement. (Source : Communiqué de presse du Conseil fédéral du 08.09.2010)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif au crédit-cadre pour la participation de la Suisse à l'augmentation de capital de la Banque africaine de développement, de la Banque asiatique de développement et de la Banque interaméricaine de développement, de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, de la Société financière internationale et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement

09.12.2010 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

28.02.2011 CN Adhésion.

Dans les deux conseils, l'objet a été examiné conjointement avec l'objet 10.085 Aide publique au développement.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 35 voix contre 0.

Au **Conseil national**, une minorité emmenée par André Reymond (V, GE) et soutenue par le groupe UDC a proposé de ne pas entrer en matière. Par 124 voix contre 58, le Conseil national est entré en matière sur l'arrêté fédéral, qu'il a ensuite adopté au vote sur l'ensemble par 123 voix contre 58.

Voir également l'objet 10.085.

10.085 Aide publique au développement. Augmentation

Message du 17 septembre 2010 concernant l'augmentation des moyens pour le financement de l'aide publique au développement (FF 2010 6145)

Situation initiale

Le message propose d'augmenter les deux crédits-cadres actuellement mis en oeuvre par la Direction du développement et de la coopération (DDC) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco) d'un montant total de 640 millions de francs pour les années 2011 et 2012, afin de renforcer la contribution de la Suisse à la réduction de la pauvreté, à l'approvisionnement en eau et à l'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement. A cet effet, la part de l'aide publique au développement (APD) de la Suisse suivra une progression linéaire afin d'atteindre 0,5 % du revenu national brut (RNB) d'ici à 2015.

En adoptant les arrêtés fédéraux du 8 décembre 2008 concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement (FF 2009 395; domaine de compétence de la DDC) et le financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement (FF 2009 403; domaine de compétence du Seco), le Parlement avait chargé le Conseil fédéral de lui soumettre en 2009 un message proposant, dans chaque cas, un crédit additionnel destiné à faire passer la part de l'APD de la Suisse à 0,5 % du revenu national brut d'ici à 2015. Le Conseil des Etats a confirmé ce mandat le 17 juin 2010. Le message visant à l'augmentation des moyens pour le financement de l'APD se fonde sur la stratégie de 2008 de la Confédération en matière de politique de développement, qui demeure inchangée. Une coopération au développement efficace et visible ne peut que servir les intérêts de la Suisse: elle est propice à la conclusion d'alliances et à la constitution de réseaux internationaux, élargit le champ d'action de la politique étrangère et renforce notre pouvoir d'influence dans un monde multipolaire. Comparée à celle d'autres pays, l'économie suisse est plus largement intégrée dans l'économie mondiale, de sorte que sa production, son commerce et ses services engrangent de meilleurs résultats à travers le monde. En conséquence, notre pays se doit de fournir une contribution adéquate à la résolution des problèmes globaux (pauvreté, conséquences des changements climatiques, volatilité des prix alimentaires, migrations incontrôlées, pénurie d'eau, instabilité financière et économique et barrières douanières au commerce). Siège du mouvement de la Croix-Rouge, la Suisse possède un passé humanitaire plus ancien que tous les autres pays industrialisés, une véritable tradition de solidarité et d'humanité. La volonté de se montrer solidaires avec les pauvres et les démunis de ce monde pousse encore et toujours nombre de Suissesses et de Suisses non seulement à ouvrir leur porte-monnaie, mais aussi à soutenir les budgets nationaux alloués au développement.

La hausse de l'APD à 0,5 % du RNB permettra à la Suisse de renforcer de manière décisive son aide bilatérale dans deux secteurs clés des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD): l'eau et le climat. Grâce aux activités annoncées par le message dans ces deux domaines, notre pays apportera une contribution active à la réalisation de l'OMD 7, qui vise à améliorer l'accès à l'eau et à assurer un environnement durable. Grâce aux contributions mentionnées, la Suisse pourra en outre respecter l'engagement qu'elle a pris en adhérant à l'Accord de Copenhague du 18 décembre 2009, à savoir mettre à disposition des ressources additionnelles pour les années 2010 à 2012 afin de financer les mesures d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation des effets de ces changements dans les pays en développement. Au total, 368 millions de francs additionnels pourront être engagés en faveur de ces mesures bilatérales. Voici les résultats que l'on en attend:

Eau: Les investissements consentis dans le domaine de l'eau génèrent des bienfaits pour les populations cibles des projets. Ils diminuent en effet les coûts de la santé, allègent la corvée de l'eau et augmentent la production agricole. L'analyse du Rapport sur l'efficacité de la coopération suisse au développement dans le secteur de l'eau, paru en 2008, conclut qu'un franc suisse investi dans ce domaine dégage un bénéfice social et économique moyen de 3 à 5 francs. On peut dès lors estimer que les 197 millions de francs de ce crédit additionnel produiront, une fois investis dans le secteur de l'eau, un bénéfice d'au moins 600 millions de francs suisses.

Climat: La planification et l'application de mesures d'adaptation aux changements climatiques sont intégrées aux différents niveaux (national, régional et local) des politiques étatiques, dans les politiques sectorielles et les stratégies de coopération de la Suisse. Des initiatives novatrices recourant aux mécanismes d'assurance sont élaborées en vue de gérer les risques liés aux changements climatiques. Les projets sensibilisent les autorités et les populations bénéficiaires aux effets de ces changements et multiplient leurs capacités de résilience et de prévention des risques de catastrophes naturelles. Dans le domaine des forêts, la coopération développe des plans de gestion qui sont mis en oeuvre en collaboration avec les communautés locales. Pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, la Suisse se concentre d'une part sur l'efficacité énergétique des procédés industriels, des petites entreprises et des agglomérations urbaines, d'autre part sur la promotion des énergies renouvelables dans les zones rurales.

L'augmentation de l'APD à 0,5 % du RNB permettra à la Suisse de tenir ses engagements internationaux. Les ressources multilatérales additionnelles serviront plus concrètement à financer les contributions suivantes:

- 1. Reconstitution du Fonds africain de développement (FAD): environ 180 millions de francs.
- 2. Contribution de la Suisse au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 2012: 54 millions de francs.
- 3. Réduction des arriérés dans le cadre de l'Initiative multilatérale pour l'allègement de la dette (MDRI): environ 38 millions de francs.

Cet engagement multilatéral est le garant du pouvoir d'influence et de la collaboration active de la Suisse au sein des principales institutions multilatérales. Le Parlement ayant décidé de limiter les engagements destinés aux activités multilatérales à 40 % du 11^e crédit-cadre de la DDC, les contributions régulières à certaines organisations multilatérales ont été réduites de 272 millions de francs par rapport à la planification initiale. La hausse de l'APD à 0,5 % du RNB permettra à la Suisse de compenser cette différence, de respecter les priorités de la coopération multilatérale définie par le Conseil fédéral et d'assumer sa responsabilité par rapport à ses devoirs au niveau international. L'aide doit être efficace et atteindre un volume qui correspond à la prospérité de notre pays. Suite aux recommandations formulées en 2006 par la Commission de gestion du Conseil des Etats, la Confédération a entrepris d'optimiser l'efficacité de sa coopération, tant bilatérale que multilatérale. Celle-ci se concentre aujourd'hui sur un nombre limité de pays prioritaires et de programmes spéciaux. Elle coordonne davantage ses projets avec ceux d'autres organismes de développement, ce qui lui permet d'exploiter de manière ciblée ses compétences spécifiques et d'accroître ainsi, en s'alliant avec d'autres donateurs, l'efficacité et l'impact de l'aide. La gestion axée sur les résultats s'est clairement imposée tant dans l'orientation théorique (stratégies de coopération et programmes à moyen terme) que dans le travail sur le terrain: on mesure désormais l'efficacité du soutien apporté aux populations pauvres à l'aune de l'amélioration de leurs conditions de vie.

Le Conseil fédéral a inscrit les ressources requises par une augmentation progressive de l'APD à 0,5 % dans son message concernant le budget 2011 et dans le plan financier 2012 à 2014. Si le budget remplit les exigences du frein à l'endettement, il n'en va pas de même du plan financier. On estime donc aujourd'hui que des mesures de consolidation supplémentaires seront inéluctables à partir de 2012. Pour limiter les rectifications nécessaires, le chapitre 5.3 évoque une éventuelle solution intermédiaire qui aurait pour conséquence une augmentation de l'APD à 0,45 % pour les années 2011 et 2012. Pour des raisons relevant des politiques financière et de développement, le Conseil fédéral soumet au Parlement, en même temps que ce message concernant l'augmentation des moyens pour le financement de l'APD, le message relatif à la participation de la Suisse aux augmentations de capital des banques multilatérales de développement. (Source: message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral concernant l'augmentation des ressources destinées au financement de l'aide publique au développement - DDC

09.12.2010 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

28.02.2011 CN Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral concernant l'augmentation des moyens pour le financement de l'aide publique au développement - SECO

09.12.2010 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

28.02.2011 CN Adhésion.

Chaque conseil a examiné conjointement les objets 10.085 "Aide publique au développement. Augmentation", 09.078 "Continuation de la coopération au développement. Rapport", 10.081 "Banques multilatérales au développement. Participation à l'augmentation du capital" et 10.076 "Coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEL. Poursuite".

Le **Conseil des Etats** est entré en matière sur tous les projets sans opposition. Eugen David (CEg, SG), rapporteur de la commission, a souligné qu'il ne s'agissait pas de mener une action caritative, mais de

consolider la position de la Suisse sur le plan mondial. Selon lui, la Suisse doit développer des réseaux et asseoir sa bonne réputation dans certains pays ; l'aide au développement serait un excellent moyen d'y parvenir, bien qu'il ne s'agisse pas de la seule solution. Liliane Maury Pasquier (S, GE) a ajouté que les moyens étaient encore loin de satisfaire les besoins, expliquant que l'augmentation de 0,45 % à 0,5 % n'était

"pas juste une question de virgule", mais qu'elle permettrait à 900 000 personnes d'avoir accès à l'eau potable. Felix Gutzwiller (RL, ZH) a lui aussi plaidé pour une mise en oeuvre des décisions préalables, argumentant que des pays dont la situation économique est instable, comme la Grande-Bretagne, s'engagent, depuis longtemps, bien davantage que la Suisse et que ces Etats augmenteront encore leur contribution. Pankraz Freitag (RL, GL) a quant à lui déposé une proposition individuelle visant à fixer l'aide publique au développement à 0,45 % du revenu national brut (RNB) ; selon lui, une augmentation de la participation devrait être compensée par des réductions dans d'autres domaines, de sorte que les règles imposées par le frein à l'endettement puissent être respectées. Par 26 voix contre 13, le conseil a adopté la proposition de la commission, augmentant ainsi l'aide publique au développement à 0,5 % du RNB. Il a en outre décidé sans opposition de poursuivre la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de participer aux augmentations de capital des banques multilatérales de développement.

Au **Conseil national**, plusieurs minorités composées exclusivement de membres du groupe UDC ont proposé de ne pas entrer en matière sur les trois projets. Les rapporteurs de la commission ont souligné que la Suisse s'était engagée en 2009, dans le cadre de la conférence de Copenhague, à mettre en oeuvre, dans les pays en développement, des mesures visant à protéger le climat. Etant donné que ces mesures ne devraient pas être financées sur l'enveloppe allouée à l'aide au développement traditionnelle, une augmentation des crédits serait justifiée. Les porte-paroles des minorités ont pour leur part motivé leurs propositions en expliquant qu'il fallait renoncer à une augmentation des fonds car cet argent devait profiter à la population et aux entreprises suisses. Les socialistes, les Verts ainsi que les membres des groupes CEg et PBD se sont presque tous prononcés en faveur de l'augmentation de l'aide au développement. Les libéraux-radicaux étaient quant à eux divisés en ce qui concerne l'entrée en matière, mais également pour ce qui est de l'ampleur de l'augmentation. Le conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann a fait remarquer au conseil qu'une augmentation de l'aide au développement contribuerait à stabiliser la situation en Afrique du Nord et dans le monde arabe et qu'il s'agissait d'un témoignage de solidarité qui servirait les propres intérêts de la Suisse. Il a ajouté que, même si les contrôles montrent que la procédure est efficace, le Conseil fédéral prend au sérieux les critiques portant sur la qualité de l'aide au développement.

Par 109 voix contre 75, le conseil est entré en matière sur le projet concernant l'augmentation de l'aide publique au développement. Une minorité de la commission emmenée par Martine Brunschwig Graf (RL, GE) a proposé au conseil de limiter l'augmentation à 0,45 % du RNB. La majorité de la commission souhaitait pour sa part que la Chambre basse se rallie à l'avis du Conseil des Etats et du Conseil fédéral et fasse ainsi passer l'aide au développement à 0,5 % du RNB. Le conseil a suivi la proposition de la majorité de la commission par 103 voix contre 86, avant d'adopter, au vote sur l'ensemble, les deux arrêtés fédéraux par 106 voix contre 76 et 104 voix contre 82. S'agissant des deux autres objets, le conseil a décidé d'entrer en matière et a adopté les arrêtés fédéraux correspondants au vote sur l'ensemble.

10.111 Rapport de politique étrangère 2010

Rapport sur la politique extérieure 2010 du 10 décembre 2010 (FF 2011 961). Annexe au Rapport sur la politique extérieure 2010: Actualisation concernant les événements de politique extérieure du second semestre 2010 (FF 2011 2289)

Situation initiale

Le rapport sur la politique extérieure 2010 donne une vue d'ensemble de la politique extérieure de la Suisse. L'engagement international est un moyen pour notre pays de défendre ses intérêts vis-à-vis de l'étranger et de rechercher des solutions pour relever les défis régionaux et globaux de notre temps. Le rapport montre comment la Suisse peut exercer son influence dans un contexte international fortement marqué par l'interdépendance et de quels instruments elle dispose pour ce faire. Il relate en outre les principales activités de politique extérieure menées entre mi-2009 et mi-2010. Conformément au postulat (06.3417) de la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats, qui demandait que tous les

rapports périodiques concernant la politique extérieure soient regroupés en un seul document, le rapport constitue une unité et comprend deux annexes, l'une consacrée aux activités de la Suisse au Conseil de l'Europe, l'autre à la politique extérieure suisse dans le domaine des droits de l'homme.

Le rapport sur la politique extérieure 2010 relève les possibilités pour la Suisse d'exercer une influence dans le contexte international et indique comment celles-ci ont été exploitées durant l'année sous revue. Le pari dans ce contexte est de trouver un équilibre entre l'autonomie du pays et la nécessité de la coopération internationale. La souveraineté nationale et la prise d'influence internationale ne doivent pas être contradictoires. La coopération internationale n'implique pas avant toute chose la dépendance et la perte de souveraineté. Elle est avant tout une chance d'agir de manière responsable en tenant compte de ses propres intérêts. Les institutions et les conventions internationales nées dans le contexte de la mondialisation ont multiplié les possibilités d'intervention, offrant une large palette d'options pour un exercice partagé ou commun de la souveraineté.

Cela étant, il est important que la Suisse s'efforce d'exercer autant que possible son influence dans le cadre de ses activités internationales. Elle peut y parvenir en créant de la valeur ajoutée au moyen d'actions conjointes avec d'autres, par exemple en prenant des initiatives ou en faisant valoir des préoccupations dans des organisations internationales, en s'engageant pour des solutions réalistes ou en soumettant des propositions de réforme fondées. Pour réussir dans ces entreprises, elle doit faire connaître ses intérêts, les concentrer et les intégrer dans des processus de décision internationaux. Enfin, la prise d'influence souveraine englobe une gestion active de la communication. Dans ce domaine, nous devons encore multiplier nos efforts afin d'être entendus comme il se doit sur la scène internationale.

Enfin, la Suisse doit, pour sauvegarder ses intérêts dans le cadre actuel de la mondialisation, poursuivre des objectifs diversifiés, sur les plans tant géographique, institutionnel que thématique. En outre, il ne faut pas perdre de vue la cohérence des actions de politique extérieure. Les instruments de cette politique doivent être suffisamment souples pour pouvoir être adaptés à un contexte international en constante évolution. (Source: rapport du Conseil fédéral)

Délibérations

02.03.2011	CE	Pris acte du rapport.
10.03.2011	CN	Début du traitement
17.03.2011	CN	Pris acte du rapport.

Le **Conseil des Etats** a examiné conjointement le rapport sur la politique extérieure et le rapport sur l'évaluation de la politique européenne de la Suisse (10.086).

Le rapporteur de la commission, Eugen David (CEg, SG), a indiqué que la commission soutenait les grandes lignes de la politique étrangère définie par le Conseil fédéral, laquelle vise avant tout à préserver les intérêts de la population suisse. A l'instar du Conseil fédéral, la commission estime que la Suisse devait jouer un rôle actif au sein des organisations multilatérales ; en ce qui concerne la politique européenne, elle a en outre encouragé le Conseil fédéral à poursuivre sur la voie bilatérale. Pour le rapporteur de la commission, cette démarche présente un grand avantage, puisqu'elle permet à la Suisse de reprendre le droit européen uniquement dans les domaines où elle a conclu un accord bilatéral. La poursuite de la voie bilatérale est de ce fait considérée comme nettement plus attrayante qu'une adhésion à l'EEE ou à l'UE.

Les débats au Conseil des Etats ont principalement porté sur les révolutions qui secouent les pays sud-méditerranéens et sur la nature de l'aide à apporter aux populations d'Afrique du Nord. Plusieurs membres du camp socialiste ont proposé, en plus de l'aide humanitaire déjà accordée, d'autres mesures, telles que le financement de projets à long terme dans les pays concernés, la réalisation d'investissements économiques à moyen terme et l'ouverture des marchés aux produits provenant de ces pays, ont été suggérées par des membres du camp socialiste. D'autres intervenants ont par ailleurs appelé à davantage d'empathie envers les victimes de torture et de terrorisme d'Etat ; ils ont souligné que l'accent devait être mis sur l'accompagnement du processus démocratique et non sur la comptabilisation des réfugiés. Par ailleurs, la question des relations de la Suisse avec des Etats autoritaires a également été abordée. A cet égard, Didier Berberat (S, NE) a admis avec embarras que la Suisse se trouvait face à un dilemme. Elle entretient en effet des relations avec des régimes qui ne respectent ni les droits de l'homme ni les principes de la bonne gouvernance. Peter Briner (RL, SH) a pour sa part félicité le Conseil fédéral pour sa politique étrangère qui, en 2010, a permis à la Suisse de conforter sa position sur le plan

international par rapport à 2009. Maximilian Reimann (V, AG) a par contre reproché au Conseil fédéral de ne pas être parvenu à définir avec précision ses objectifs en matière de politique européenne. Selon lui, la politique d'intégration doit reposer sur une certaine réciprocité; la Suisse doit arrêter de faire des concessions sans exiger de contrepartie. Eugen David (CEg, SG) a par ailleurs mis en garde contre le risque consistant à considérer l'UE comme une menace pour la politique intérieure suisse : cela ne ferait qu'éveiller la méfiance de ses interlocuteurs européens et nuire à la coopération bilatérale avec l'union. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a pour sa part évoqué le soutien apporté par la Suisse aux pays arabes, lequel va de l'aide humanitaire à l'application des sanctions décidées par l'ONU en passant par le soutien aux organisations non-gouvernementales. Consciente de la nécessité d'élaborer une stratégie globale, elle a souligné que, ne sachant pas encore de quelle manière évoluera la situation en Afrique du Nord, le Conseil fédéral souhaitait prendre son temps pour réfléchir à son engagement dans la région. La conseillère fédérale a encore précisé que la politique européenne restait la priorité numéro un de la Suisse en matière de politique extérieure.

Au **Conseil national**, une minorité de la commission emmenée par Ulrich Schlüer (V, ZH) et soutenue par plusieurs membres du groupe UDC a proposé de renvoyer le rapport au Conseil fédéral en le chargeant d'y définir une stratégie claire montrant comment il compte préserver la souveraineté législative de la Suisse eu égard à la pression constante exercée sur la législation suisse par des pays tiers. Elle a également prié le Conseil fédéral de présenter les moyens dont dispose la Suisse pour se soustraire aux règles de droit étrangères qui n'ont pas été décidées conformément au système démocratique suisse et qui sont manifestement en contradiction avec la législation suisse. Les rapporteurs de la commission ont constaté que le rapport offrait une vue d'ensemble très complète des activités de politique extérieure de la Suisse. Ils ont pris acte de la volonté du Conseil fédéral de poursuivre sur la voie bilatérale et du fait que ce dernier ne partageait pas l'avis de l'UE, qui estime que la voie bilatérale a atteint ses limites. Le Conseil fédéral a par ailleurs clairement signifié que l'adoption automatique du droit européen était exclue. A l'exception du groupe UDC, tous les groupes parlementaires ont remercié le Conseil fédéral pour son rapport. Leurs porte-parole ont profité de l'occasion pour exprimer leurs points de vue sur différents thèmes de politique extérieure, notamment la politique européenne, l'aide au développement, les soulèvements dans les pays arabes et les incompatibilités entre la politique étrangère et les intérêts économiques de la Suisse. Pour Ursula Haller Vannini (BD, BE), le rapport met en évidence l'influence que peut exercer la Suisse dans les domaines de la politique économique et financière extérieure, de la sécurité des populations, des migrations ainsi que de la coopération au développement et illustre les instruments dont elle dispose à cette fin. André Reymond (V, GE) a pour sa part critiqué la mauvaise répartition des fonds affectés à l'aide au développement, soulignant la nécessité de procéder à une distribution plus ciblée de ces ressources. Josef Lang (G, ZG) considère le chapitre consacré à la neutralité de la Suisse comme le point fort du rapport. La principale observation qui ressort de ce chapitre est que la neutralité de la Suisse est compatible avec sa politique d'universalité. Doris Fiala (RL, ZH) partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel les développements et les défis globaux mentionnés dans le rapport sur la politique extérieure 2009 se sont confirmés. Parmi ces défis figuraient la modification des rapports de force économiques et politiques en faveur de l'Asie, la corrélation entre les crises qui secouent le monde et leur complexité ainsi que les changements environnementaux mondiaux. Doris Fiala a en outre rappelé que la politique à l'égard de l'Europe faisait également partie de la politique extérieure de la Suisse. Elle a poursuivi en rappelant que l'UE était le plus important partenaire commercial de la Suisse et qu'elle ne représentait pas une menace, mais une chance pour notre pays. Kathy Riklin (CEg, ZH) a pour sa part constaté que le changement climatique, les pandémies, la famine et l'instabilité des marchés financiers internationaux constituaient des risques récurrents au niveau mondial. Pour la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey, "nous vivons dans un monde d'interconnexions, d'interdépendances, un monde où les distances s'amenuisent". Dans ce contexte, il est indispensable selon elle que la Suisse dispose d'un réseau de relations qui se distingue tant par sa qualité que par sa diversité.

Le Conseil national a finalement rejeté, par 102 voix contre 32, la proposition de renvoi de la minorité Schlüer et a pris acte du rapport.

11.032 Traités internationaux conclus en 2010. Rapport

Rapport du 18 mai 2011 sur les traités internationaux conclus en 2010 (FF 2011 4623)

Situation initiale

L'art. 48a, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010), prévoit que le Conseil fédéral rend compte chaque année à l'Assemblée fédérale des traités internationaux conclus par lui, les départements, les groupements ou les offices. Conformément à cette disposition, le présent rapport porte sur les traités conclus durant l'année 2010.

Les accords bilatéraux ou multilatéraux pour lesquels la Suisse a exprimé son engagement définitif durant l'année sous revue - à savoir par signature sans réserve de ratification, par ratification, approbation ou adhésion - et les accords applicables essentiellement pendant l'année sous revue font l'objet d'un compte rendu succinct. Les traités soumis à l'approbation des Chambres fédérales ne sont pas visés par la disposition précitée et, par conséquent, ne figurent pas dans le présent rapport.

Les comptes rendus sont structurés de manière identique et font état du contenu des traités, des motifs à l'origine de leur conclusion, des coûts qu'ils sont susceptibles d'engendrer, de la base légale sur laquelle se fonde leur approbation et des modalités d'entrée en vigueur et de dénonciation. Le rapport contient en outre, sous la forme d'un tableau séparé, les modifications de traités conclues durant l'année. (Source : rapport du Conseil fédéral)

Délibérations

15.09.2011 CE Pris acte du rapport.

29.09.2011 CN Pris acte du rapport.

Les deux Conseils ont pris acte du rapport.

11.037 Aide humanitaire internationale. Prolongation et augmentation du crédit-cadre

Message du 6 juin 2011 relatif à la prolongation et à l'augmentation du crédit-cadre pour la poursuite de l'aide humanitaire internationale de la Confédération (FF 2011 4609)

Situation initiale

Le but de l'aide humanitaire de la Confédération est fixé à l'art. 7 de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale: "L'aide humanitaire a pour but de contribuer, par des mesures de prévention ou de secours, à la sauvegarde de la vie humaine lorsqu'elle est menacée ainsi qu'au soulagement des souffrances; elle est notamment destinée aux populations victimes d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé." La décision du Conseil fédéral de faire mieux coïncider désormais les périodes couvertes par les arrêtés financiers pluriannuels de grande portée avec le programme de la législature a pour effet que les trois crédits-cadres de la Direction du développement et de la coopération (DDC) pour la poursuite de la coopération au développement, de l'aide aux pays de l'Est et de l'aide humanitaire de la Confédération courent parallèlement pour la première fois à partir de 2013. Etant donné le décalage actuel des différents crédits-cadres et de leurs échéances respectives l'aide humanitaire de la Confédération nécessite une phase de transition de quelque six mois à partir de mi-2012 pour combler l'intervalle entre l'épuisement du crédit-cadre courant et le début du nouveau crédit-cadre ordinaire (à partir de 2013).

Dans ces circonstances, le Conseil fédéral propose, par le message relatif à la poursuite de l'aide humanitaire de la Confédération, d'augmenter de 112 millions de francs le crédit-cadre du 13 juin 2007. L'augmentation du crédit-cadre pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est a déjà été approuvée par le Parlement le 28 février 2011. Les moyens de l'aide humanitaire font partie de l'aide publique au développement (APD) et sont donc attribués à part entière à cette dernière. Comme il s'agit de prolonger le message en vigueur pour un délai d'environ six mois, le présent message de prolongation ne modifie pas fondamentalement la poursuite des activités de l'aide humanitaire de la Confédération. Les nouvelles exigences et expériences des activités humanitaires seront prises en considération dans le prochain message ordinaire 2013 à 2016. Une rétrospective des résultats obtenus et de l'effet des moyens engagés figurera également dans ce message. La "Stratégie 2010" issue du dernier message a fait ses preuves. Le but de l'aide humanitaire de la Confédération y est défini en ces termes: "Contribuer, avant, pendant et après les événements qui ont des conséquences graves pour la population, à réduire les risques, à prévenir les destructions et la détresse, à protéger et à sauver des vies humaines et à apaiser

les souffrances. Soutenir les personnes et les communautés dans leurs efforts de reconstruction et de réconciliation; revendiquer l'application des principes humanitaires aux victimes et les aider à faire entendre leur voix." La force de la tradition humanitaire de la Suisse et l'attachement de sa population aux valeurs de solidarité font que l'aide humanitaire de la Confédération est tenue de répondre à des exigences élevées. Elle est largement reconnue et compte parmi les acteurs majeurs de la communauté humanitaire mondiale. Elle exerce une influence et s'emploie sans relâche à sauver des vies et à atténuer des souffrances. (Source: Message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à la prolongation et à l'augmentation du crédit-cadre pour la poursuite de l'aide humanitaire internationale de la Confédération

29.09.2011 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

Au **Conseil national**, une minorité de la commission, emmenée par Christoph Mörgeli (V, ZH), proposait que le montant de 112 millions de francs accordé pour prolonger et augmenter l'aide internationale humanitaire soit compensé par des coupes dans le domaine de l'aide au développement. La minorité a justifié sa proposition par les critiques qu'elle avait à formuler de manière générale à l'endroit de la coopération au développement menée par la Suisse. La majorité de la commission a pour sa part soutenu le projet qui, a-t-elle rappelé, n'entraînait pas de dépenses supplémentaires, mais servait uniquement à assurer la transition jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau crédit-cadre. Elle s'est dite convaincue que l'aide humanitaire constituait un élément essentiel de la politique extérieure de la Suisse et était très appréciée au plan international. Le Conseil national a finalement balayé la proposition de la minorité par 105 voix contre 40 et, au vote sur l'ensemble, il a adopté le projet par 108 voix contre 41.

Etat de la synthèse : septembre 2011

11.040 Mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine. Continuation

Message du 29 juin 2011 concernant la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012-2016; Paix, droits humains, démocratie, politique humanitaire et migration (FF 2011 5875)

Situation initiale

Le Conseil fédéral a décidé de prolonger les mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine. Il demande au Parlement un nouveau crédit-cadre de 310 millions de francs, couvrant au moins quatre ans à compter de 2012. Un montant de 50 millions est prévu pour un programme spécial destiné à l'Afrique du Nord et au Moyen-Orient. Cela permettra à la Suisse de continuer sa politique résolue de promotion de la paix, des droits humains, de la démocratie ainsi que sa politique humanitaire et migratoire, voire d'en renforcer certaines composantes.

La promotion de la paix et de la sécurité humaine est au cœur de la politique extérieure de la Suisse. La notion de sécurité humaine est axée sur la sécurité des individus et leur protection contre la violence politique, la guerre et l'arbitraire. La Suisse contribue de la sorte au règlement de problèmes mondiaux et renforce sa propre sécurité par la même occasion. Par ses bons offices, par la médiation et par ses programmes de consolidation de la paix, la Suisse soutient les parties en présence afin de prévenir les conflits armés, d'en réduire l'intensité, voire de les arrêter. Son action dans le domaine des droits humains vise à promouvoir ces droits dans le contexte bilatéral et multilatéral et à améliorer la situation spécifique dans des Etats où ces droits doivent être renforcés. En lançant des initiatives diplomatiques, la Suisse s'engage en faveur de règles universelles, notamment pour l'abolition de la peine de mort, pour le respect des droits humains par les entreprises de sécurité privées et contre la violence armée qui entravent le développement.

Ces dernières années, les diplomates et les experts suisses ont apporté des contributions importantes notamment aux processus de paix au Népal et dans le Caucase. De plus, plusieurs mandats de médiation et de facilitation (soutien à la médiation) ont été confiés à la Suisse en Europe, en Afrique et en Asie. Ces succès s'inscrivent dans la tradition humanitaire ainsi que les bons offices de la Suisse; elles contribuent

de manière importante à l'image véhiculée par notre pays tout en renforçant les relations avec nos partenaires internationaux.

Le nouveau crédit-cadre 2012-2016 permettra à la Suisse d'apporter une contribution durable au règlement et à la prévention des conflits, au renforcement des droits humains ainsi qu'à la mise en place de structures démocratiques et) respectueuses de l'Etat de droit dans des Etats fragilisés ou en transition. Le message relatif au nouveau crédit-cadre prévoit de concentrer les efforts sur six thèmes et sur des régions et pays qui revêtent tous un intérêt important pour la Suisse en Europe, en Asie, en Afrique, au Proche- et au Moyen-Orient ainsi qu'en Amérique latine. Un programme spécial consacré à l'Afrique du Nord et au Moyen-Orient devra contribuer à la consolidation des processus de démocratisation déclenchés dans la région par les soulèvements populaires de 2011. Il sera réalisé en collaboration avec la Direction de la coopération et du développement (DDC) notamment. La Suisse met en oeuvre sa stratégie pour l'Afrique du Nord, adoptée en mars 2011, dans le cadre d'une approche interdépartementale (" whole-of-government-approach ").

Une concertation étroite entre les différents instruments de politique extérieure et en faveur de stratégies communes permet de mettre pleinement à profit les synergies entre la promotion de la paix, la sécurité humaine, la politique de développement, l'aide humanitaire et les contributions militaires au maintien de la paix. (Source : communiqué de presse de la Conseil fédéral du 30.06.2011)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant un crédit-cadre destiné à financer la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine
29.09.2011 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a fait l'objet d'aucune contestation. Les rapporteurs de la commission ont indiqué que la promotion de la sécurité humaine était un élément essentiel de la politique extérieure suisse. Selon la commission, le modèle de financement sous forme de crédit-cadre permet d'établir un plan pluriannuel et de garantir ainsi l'efficacité, la crédibilité et la durabilité de l'engagement de la Suisse. La commission a salué l'engagement de la Suisse en faveur de la promotion de la paix et de la sécurité humaine et, en particulier, le bilan positif de la promotion civile de la paix au niveau international. A l'exception du groupe UDC, tous les groupes parlementaires partageaient l'avis des rapporteurs de la commission, soulignant l'importance de la politique de paix de la Suisse. Au moyen d'une proposition de minorité, le groupe UDC a demandé que soient imputées au budget du programme spécial destiné à l'Afrique du Nord et au Moyen-Orient les dépenses relatives à l'hébergement et à la prise en charge des réfugiés issus d'Afrique du Nord ainsi que du Proche-Orient et du Moyen-Orient. La proposition de la minorité, emmenée par Christoph Mörgeli (V, ZH), a été rejetée par 123 voix contre 50. L'arrêté fédéral a été adopté au vote sur l'ensemble par 130 voix contre 46.

Etat de la synthèse : septembre 2011

5. Politique européenne

Généralités

- 07.074 Programme MEDIA 2007-2013. Accord avec la Communauté Européenne
- 07.089 Développement de l'acquis de Schengen. Système d'information Schengen
- 07.096 Coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière. Accord avec la République française
- 08.022 Développement de l'acquis de Schengen. FRONTEX
- 08.023 Phase d'exploitation des lanceurs Ariane, Vega et Soyouz au centre spatial guyanais. Déclaration de certains gouvernements européens
- 08.029 Accord sur la libre circulation. Reconduction et extension à la Bulgarie et à la Roumanie
- 08.078 Simplification de l'échange d'informations entre les services répressifs (Développement de l'acquis de Schengen)
- 09.021 Décisions en matière civile et commerciale. Approbation et mise en oeuvre de la Convention révisée de Lugano
- 09.044 Développement de l'acquis de Schengen. Modification de la loi sur les armes
- 09.051 Développement de l'acquis de Schengen. Reprise du règlement relatif au système d'information sur les visas (VIS)
- 09.055 Réduction des disparités économiques et sociales dans l'UE. Contribution de la Suisse en faveur de la Roumanie et de la Bulgarie
- 09.072 Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et les Etats du Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe. Approbation
- 09.073 Développement de l'acquis de Schengen. Protection des données à caractère personnel
- 09.085 Développement de l'acquis de Schengen. Introduction des données biométriques dans les titres de séjour pour étrangers
- 09.087 Développement de l'acquis de Schengen. Reprise de la directive sur le retour et modification de la LEtr
- 09.090 Facilitation et sécurité douanières. Accord avec la Communauté européenne
- 09.096 Accord entre la Suisse et Eurojust. Approbation
- 10.011 Institut européen des forêts. Convention
- 10.030 Développement de l'acquis de Schengen. Reprise des bases légales du Fonds pour les frontières extérieures
- 10.047 Participation de la Suisse à l'installation européenne de recherche XFEL. Approbation
- 10.058 Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité. Approbation et mise en oeuvre
- 10.076 Coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI. Poursuite
- 10.086 Evaluation de la politique européenne de la Suisse. Rapport
- 10.088 Relation entre la Suisse et les agences européennes. Rapport
- 10.096 Coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales. Protocole additionnel

10.097 Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains et loi sur la protection
extraprocédurale des témoins

Généralités

07.074 Programme MEDIA 2007-2013. Accord avec la Communauté Européenne

Message du 21 septembre 2007 portant approbation de l'accord sur la participation de la Suisse au programme MEDIA de l'UE pour les années 2007-2013 et d'un arrêté fédéral concernant le financement de la participation (FF 2007 6313) Message additionnel du 26 novembre 2008 au message du 21 septembre 2007 portant approbation de l'accord sur la participation de la Suisse au Programme communautaire MEDIA pour les années 2007 à 2013 et relatif à un arrêté fédéral portant sur le financement de la participation; Modification de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (FF 2008 8165)

Situation initiale

L'UE a institué les programmes MEDIA pour encourager le cinéma européen. La participation de la Suisse à ces programmes a été suspendue après le rejet de l'EEE en 1992. La Suisse a ensuite participé aux programmes communautaires MEDIA Plus et MEDIA Formation sur la base de l'accord relatif à l'audiovisuel que la Confédération suisse et la Communauté européenne ont passé le 26 octobre 2004 dans le cadre des Bilatérales II (RS 0.784.405.226.8). Cet accord et les programmes qu'il instituait sont arrivés à échéance le 31 décembre 2006.

D'entrée de jeu, il était clair pour la Suisse comme pour l'UE qu'une participation suisse n'avait de sens qu'à condition que l'accord soit renouvelé pour le cycle suivant du programme MEDIA. Le 16 mars 2007, la Suisse et l'UE ont ouvert des négociations pour renouveler l'accord et assurer ainsi une participation pleine et entière de notre pays au nouveau programme "MEDIA 2007", qui courra jusqu'en 2013. Les négociations se sont closes avec le paraphe de l'accord le 2 juillet 2007. La signature interviendra probablement à fin septembre 2007.

Cet accord permet à la Suisse de continuer à participer au programme MEDIA en cours pour la période 2007 à 2013 et aux professionnels suisses du cinéma de bénéficier des mesures de l'UE au même titre que leurs homologues européens.

Comme lors du précédent accord, la Suisse s'engage à ajuster sa législation concernant la télévision transfrontière au droit communautaire. L'UE a exigé une modification sur un point important concernant le droit applicable aux fenêtres publicitaires. Soumise à un délai transitoire de deux ans, l'application de cette adaptation exigée par l'UE nécessiterait une modification de la législation suisse sur la radio et la télévision. L'accord a donc une portée qui dépasse le champ des attributions accordées au Conseil fédéral relativement à la conclusion de traités sur la participation financière à des mesures d'encouragement prises au niveau international (loi du 14 décembre 2001 sur le cinéma, art. 33, let. e, RS 443.1). Aussi doit-il être soumis à l'approbation du Parlement. D'ici là, il sera provisoirement appliqué conformément à l'art. 7b de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010) pour ne pas interrompre l'octroi des contributions et ne pas porter préjudice aux professionnels du cinéma.

Le Conseil fédéral sollicite un crédit d'engagement de 67'361'300 francs pour la participation de la Suisse au Programme MEDIA pour les années 2007 à 2013. (Source: message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral portant approbation de l'accord sur la participation suisse au programme communautaire MEDIA pour les années 2007 à 2013

06.12.2007	CE	Renvoi au Conseil fédéral.
10.12.2007	CN	Adhésion.
18.03.2009	CE	Décision conforme aux nouvelles propositions du Conseil fédéral.
27.05.2009	CN	Adhésion.
12.06.2009	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
12.06.2009	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Projet 2

Arrêté fédéral concernant le financement de la participation de la Suisse au programme communautaire MEDIA pour les années 2007 à 2013

06.12.2007 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
10.12.2007 CN Adhésion.

Projet 3

Arrêté fédéral portant sur le financement de la participation suisse au programme communautaire MEDIA pour les années 2010 à 2013

18.03.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
27.05.2009 CN Adhésion.

Projet 4

Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV)

18.03.2009 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
27.05.2009 CN Divergences.
03.06.2009 CE Divergences.
16.09.2009 CN Divergences.
17.09.2009 CE Divergences.
23.09.2009 CN Divergences.
24.09.2009 CE Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
24.09.2009 CN Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
25.09.2009 CE La loi est adoptée au vote final.
25.09.2009 CN La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, la commission chargée de l'examen préalable a proposé de renvoyer le projet au Conseil fédéral en le chargeant, premièrement, de rechercher avec l'UE des solutions qui répondraient mieux aux intérêts de la Suisse eu égard à ses restrictions publicitaires concernant l'alcool, la politique et la religion, deuxièmement, de veiller à ce que l'application provisoire de MEDIA soit poursuivie et troisièmement, de soumettre à nouveau l'objet au Parlement à la session d'automne 2009 au plus tard. Simonetta Sommaruga (S, BE), rapporteur de la commission, a rappelé que cet accord permet aux cinéastes suisses de profiter comme les autres des programmes de soutien de l'UE. Par contre, l'obligation d'appliquer, à partir de 2009, la directive de l'UE " Télévision sans frontières " pose problème, car elle entrerait en conflit avec la nouvelle loi sur la radio et la télévision (LRTV). Si l'accord est d'une importance capitale en matière de politique européenne et culturelle, une éventuelle nouvelle révision de la LRTV serait malvenue en matière de politique des médias. Peter Bieri (C, ZG) a présenté le co-rapport de la Commission des transports et des télécommunications. Soulignant que de nouvelles négociations avec l'UE seraient sans issue, il a préconisé de consacrer le temps qu'il reste jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord à examiner la possibilité de réviser la LRTV. En tous les cas, il a estimé que l'application provisoire de l'accord devait être poursuivie. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin a tenté en vain de convaincre le Conseil des Etats de la portée limitée de la directive de l'UE. Sans procéder au vote, le Conseil a adopté la proposition de renvoi de la commission. En outre, il a adopté sans opposition l'arrêté fédéral concernant le financement de la participation de la Suisse au programme communautaire Media pour les années 2007-2009.

Au **Conseil national**, la majorité de la commission a proposé de se rallier au Conseil des Etats et de renvoyer le projet au Conseil fédéral. Une minorité emmenée par Walter Müller (RL, SG) a proposé de rejeter le renvoi. Les rapporteurs de la commission ont estimé que la décision du Conseil des Etats était intelligente et pragmatique. En effet, la majorité de la commission est d'avis que le Conseil fédéral, avec l'appui des deux chambres, devrait entreprendre de nouvelles négociations avec l'UE. Walter Müller, qui s'exprimait au nom de la minorité, a proposé de rejeter la proposition de renvoi, arguant que le prix à payer des relations bilatérales doit parfois être de s'adapter au droit de l'UE. Selon lui, la majorité veut d'une part assurer le financement de l'industrie cinématographique, et d'autre part maintenir l'interdiction de la publicité concernant l'alcool ; le renvoi n'est ni plus ni moins qu'une tactique visant à ralentir le processus. Les groupes PDC/PEV/PVL et socialiste ont soutenu la proposition de la majorité de renvoyer l'objet ; le groupe UDC en a fait de même, tout en proposant de rejeter l'ensemble du projet. Par 136 voix contre 45, le conseil a suivi la majorité de la commission et a décidé, comme l'avait fait le Conseil des

Etats, de renvoyer au Conseil fédéral le projet 1 concernant l'approbation de l'accord. Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet 2 concernant le financement de la participation de la Suisse au programme communautaire MEDIA par 124 voix contre 59.

Après avoir décidé, à la session d'hiver 2007, de renvoyer le projet au Conseil fédéral, le **Conseil des Etats** devait examiner le message additionnel par lequel le Conseil fédéral proposait de modifier les dispositions de la LRTV concernant l'interdiction de la publicité pour l'alcool. Il s'agissait de savoir s'il convenait de renforcer l'interdiction de la publicité pour l'alcool à la télévision ou, au contraire, de l'assouplir. Si les chaînes de télévision locales et régionales sont autorisées depuis deux ans à émettre des spots publicitaires pour le vin et la bière, ces publicités restent bannies des fenêtres publicitaires de la SSR et des chaînes étrangères. Lors des discussions sur la poursuite de l'encouragement du cinéma, l'UE a déploré cette inégalité de traitement et demandé l'adoption de dispositions non discriminatoires. Pour cette raison, la majorité de la commission a proposé de revenir à une interdiction totale de la publicité pour l'alcool, s'appliquant à toutes les chaînes de télévision. A l'opposé, une minorité de la commission emmenée par Filippo Lombardi (C, TI) et le Conseil fédéral ont tous deux proposé d'autoriser toutes les chaînes à diffuser de la publicité pour la bière et le vin. La majorité de la commission a motivé sa proposition en se référant aux problèmes d'alcoolisme qui touchent de plus en plus notre société, notamment les jeunes. Le rapporteur de la commission, Peter Bieri (C, ZG), a souligné qu'il serait contradictoire de dépenser des millions pour la prévention de l'alcoolisme, tout en autorisant la publicité télévisée pour la bière et le vin. Les représentants de la minorité de la commission, quant à eux, ont fait observer que la stratégie de prévention de l'alcoolisme présente des faiblesses. Ainsi, Filippo Lombardi (C, TI) a justifié la proposition de la minorité en rappelant que l'interdiction en question ne garantirait nullement que les jeunes ne seraient à l'avenir plus exposés à la publicité pour la bière et le vin. En effet, dans la rue, au cinéma, dans les stades et sur Internet, c'est-à-dire dans tous les endroits préférés des jeunes, la publicité pour les alcools fermentés demeurerait possible, tandis qu'elle ne serait bannie que des écrans de télévision : non seulement cela ne renforcerait pas la prévention, mais cela affaiblirait en outre les chaînes suisses de télévision. Le conseiller fédéral Couchepin a aussi fait remarquer, dans le même sens, qu'introduire en Suisse une telle interdiction n'aurait qu'une portée limitée, dans la mesure où le public ne fait guère la différence entre la publicité pour une bière sans alcool et celle pour une bière alcoolisée de la même marque. Par 22 voix contre 19, le conseil s'est rallié à l'avis de la majorité de la commission, décidant d'interdire la publicité pour l'alcool sur toutes les chaînes de télévision. Il a ensuite adopté sans opposition les deux arrêtés fédéraux : celui portant sur le programme MEDIA lui-même et celui portant sur le crédit d'engagement, d'un montant de 41 millions de francs.

Au **Conseil national**, une minorité emmenée par Nathalie Rickli (V, ZH) et soutenue par le groupe UDC a proposé de n'entrer en matière sur aucun des trois projets, arguant que la Suisse n'avait pas besoin de subventions pour sa production cinématographique et qu'elle devait simplement accepter de se soumettre aux règles du marché. Pour leur part, les rapporteurs de la majorité de la commission ont estimé que cet accord était d'une importance capitale pour la promotion cinématographique suisse. Selon eux, le marché suisse du cinéma est si restreint que, pour avoir une chance, un film suisse doit avoir accès au marché européen. En outre, la majorité considère que la promotion du cinéma fait partie des tâches de politique culturelle qui incombent à l'Etat. Le conseil a suivi la proposition de la majorité de la commission et décidé d'entrer en matière sur les trois projets. Comme au Conseil des Etats, la discussion par article a essentiellement porté sur la question de l'autorisation de la publicité pour l'alcool. Une minorité de la commission, emmenée par Jacqueline Fehr (S, ZH) et constituée de représentants du groupe socialiste, des Verts et de la majorité du groupe CEg, a proposé de suivre la décision du Conseil des Etats et a plaidé en faveur d'une interdiction générale de la publicité pour les boissons alcoolisées. Selon cette minorité, une autorisation de la publicité télévisée pour la bière et le vin irait à l'encontre de la politique de prévention menée par l'Etat contre les abus d'alcool. La majorité de la commission, composée de membres issus des rangs radicaux-libéraux et du groupe UDC, a pour sa part fait remarquer que les jeunes Suisses étaient déjà confrontés à la publicité pour l'alcool diffusée sur les chaînes allemandes. Se ralliant à la majorité de la commission, et donc à la position du Conseil fédéral, le Conseil national a rejeté l'interdiction totale de la publicité pour l'alcool par 91 voix contre 78. Par 93 voix contre 47, il a également rejeté une proposition de la conseillère nationale Rickli (V, ZG) visant à maintenir l'interdiction de la publicité pour les boissons alcoolisées dans les programmes de la SSR. L'auteur de la proposition souhaitait que soit maintenu l'avantage concurrentiel conféré aux chaînes suisses de télévision privées par rapport à la SSR, financée en grande partie par la redevance. Enfin, les propositions visant à autoriser

la publicité à caractère politique ou religieux ont toutes été balayées. Au vote sur l'ensemble, les trois projets ont été adoptés.

Dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences relative à la loi fédérale sur la radio et la télévision (projet 4), la majorité de la commission du **Conseil des Etats** a proposé de maintenir sa décision d'interdire la publicité pour l'alcool sur toutes les chaînes de télévision. Une minorité emmenée par Filippo Lombardi (CEg, TI) a, pour sa part proposé, de se rallier à la décision du Conseil national. La majorité a motivé sa proposition en invoquant la protection des jeunes, que même la publicité pour les boissons légèrement alcoolisées inciterait à la consommation. La minorité considère que le maintien de l'interdiction de la publicité pour le vin et la bière ne se justifie plus, et ce pour deux raisons : d'une part, une telle interdiction ne renforcerait pas la prévention et, d'autre part, les chaînes allemandes diffuseront des messages publicitaires pour les boissons alcoolisées dans leurs fenêtres publicitaires indépendamment de la réglementation suisse. Par 21 voix contre 19, le Conseil des Etats a suivi la majorité de la commission, s'en tenant ainsi à sa décision d'interdire la publicité pour l'alcool sur toutes les chaînes de télévision.

Au **Conseil national**, la majorité de la commission a proposé au conseil de maintenir sa décision d'autoriser la publicité pour la bière et le vin. Une minorité emmenée par Jacqueline Fehr (S, ZH) a proposé au conseil de se rallier à la Chambre haute et d'opter ainsi pour une interdiction générale de la publicité pour l'alcool. Aux yeux de la majorité, le fait d'autoriser la publicité pour les boissons à faible taux d'alcool serait un mal nécessaire. Quant à la minorité, elle estimait que cela enverrait un mauvais signal aux jeunes. Par 97 voix contre 77, le conseil a suivi la majorité de la commission, restant par conséquent sur ses positions.

En dernière lecture, la majorité de la commission du **Conseil des Etats** a, elle aussi, proposé à son conseil de maintenir sa décision ; la minorité Filippo Lombardi (CEg, TI) a proposé de se rallier à l'avis de la Chambre basse. Aucun député n'a présenté de nouveaux arguments, c'est pourquoi le conseil a suivi la majorité de la commission, par 19 voix contre 17, réaffirmant sa volonté d'instaurer une interdiction générale de la publicité pour l'alcool.

Par 92 voix contre 71, le **Conseil national** a suivi la majorité de la commission, qui lui proposait de maintenir sa décision d'autoriser la publicité pour le vin et la bière. Pour que les deux chambres parviennent finalement à un accord, il a fallu mettre en place une **conférence de conciliation**. Par 13 voix contre 12, cette conférence a proposé au Parlement d'autoriser la publicité pour les boissons à faible taux d'alcool sur toutes les chaînes de radio et de télévision suisses. Les deux conseils ont adopté cette proposition.

Au vote final, le projet 1 a été adopté par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 120 voix contre 68 au Conseil national. Le projet 4 a été adopté, respectivement par 26 voix contre 8 et par 116 voix contre 67.

07.089 Développement de l'acquis de Schengen. Système d'information Schengen

Message du 14 novembre 2007 relatif à l'arrêté fédéral portant approbation des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des bases légales visant l'adoption du système d'information Schengen (Développement de l'acquis de Schengen) (FF 2007 8049)

Situation initiale

L'acquis de Schengen a fait récemment l'objet de développements dans le domaine du système d'information Schengen (SIS), le système commun de recherche des Etats Schengen. Ces développements portent sur l'adaptation des bases légales du SIS. Il s'agit d'une part de procéder à diverses améliorations du système de première génération (SIS I+). D'autre part, cette adaptation concerne également les bases légales du système de deuxième génération (SIS II) qui, dès qu'il sera opérationnel, remplacera le SIS I+.

Le 5 juin 2005, le peuple suisse a accepté les accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'Union européenne (UE) sur l'association à Schengen et à Dublin. Le raccordement et l'accès des autorités suisses de poursuite pénale au système d'information Schengen constituent un élément important de l'Accord d'association à Schengen (AAS).

Le SIS a été conçu pour compenser la suppression des contrôles systématiques des personnes franchissant les frontières intérieures de l'espace Schengen, en l'absence de soupçons étayés. Sous sa forme originale, le SIS I+ permettait de traiter les requêtes de 18 pays participants. Afin de permettre l'intégration des nouveaux Etats membres de l'UE et d'autres Etats Schengen, le Conseil de l'UE a mandaté la Commission européenne en décembre 2001 pour développer un nouveau système d'information Schengen, de deuxième génération (SIS II). En parallèle à ces travaux techniques, les négociations relatives aux bases légales du SIS II ont été engagées au sein du Conseil de l'UE. Ces négociations sont désormais closes et ont été formellement approuvées par le Conseil de l'UE en juin 2007.

Les bases légales relatives au SIS II reprennent en grande partie les dispositions relatives au SIS I+, qu'elles remplaceront lors de la mise en vigueur opérationnelle du SIS II. Elles règlent l'architecture du SIS, son financement, les compétences à son propos, ainsi que le traitement et la protection des données. Elles contiennent quelques innovations par rapport au SIS I+, qui visent une amélioration de la qualité et de l'utilisation du SIS ainsi que de la protection des données.

Les travaux consacrés au développement technique du SIS II menés par l'UE accusent néanmoins un certain retard par rapport à la planification initiale. Afin de permettre une ouverture des frontières aux nouveaux Etats membres fin 2007 comme le prévoyait le calendrier, le Portugal a présenté en octobre 2006 une proposition pouvant servir de solution technique transitoire, le SISone4ALL. Pour la Suisse, la signature de l'AAS impliquait un raccordement direct au SIS II. Du fait du retard pris dans la mise en oeuvre technique du SIS II, le Conseil fédéral a décidé le 16 mai 2007 de s'associer à la solution transitoire. (Source : Message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des bases légales visant l'adaptation du système d'information Schengen (SIS) (Développement de l'acquis de Schengen)

11.03.2008	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
29.05.2008	CN	Adhésion.
13.06.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
13.06.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet tacitement et à l'unanimité.

Au **Conseil national**, une minorité de la commission Pirmin Schwander (V, SZ) a proposé de ne pas entrer en matière, arguant que le système d'information Schengen de deuxième génération prenait peu à peu la forme d'un instrument déguisé de lutte contre le terrorisme, dont les conséquences n'étaient pas encore prévisibles. La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a répondu que le projet restait dans le cadre du système de recherches Ripol. Le Conseil national est entré en matière par 117 voix contre 39; au vote sur l'ensemble, il a adopté l'arrêté fédéral par 123 voix contre 32.

Au vote final l'arrêté a été adopté par 39 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 148 voix contre 35 au Conseil national.

07.096 Coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière. Accord avec la République française

Message du 7 décembre 2007 concernant l'Accord avec le Gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière (FF 2008 205)

Situation initiale

Les menaces qui pèsent sur la Suisse ne dépendent pas uniquement de facteurs intérieurs, mais sont de plus en plus étroitement liées au contexte international. C'est pourquoi la lutte contre la criminalité transnationale ne sera efficace que si elle est menée aussi au niveau international. Pour combattre ces menaces, la Suisse est donc tenue de coopérer avec ses partenaires étrangers. Outre la coopération internationale mise en place dans le cadre d'Interpol et les liens tissés avec l'Union européenne dans les domaines de Schengen et d'Europol, la coopération bilatérale est un pilier de la coopération policière

internationale de la Suisse. Des accords de coopération bilatéraux existent d'ores et déjà avec les autres Etats voisins ainsi qu'avec la Hongrie, la Lettonie, la République tchèque et la Slovaquie. D'autres traités ont été signés avec la Roumanie, la Macédoine, l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine.

L'accord peut être considéré comme une version renforcée de celui actuellement en vigueur, conclu à Berne le 11 mai 1998. Il a été l'objet de négociations s'étant déroulées entre le 17 mars 2005 et le 30 mars 2007. C'est à cette date qu'il a été paraphé à Paris. L'accord a été approuvé le 27 juin 2007 par le Conseil fédéral et signé par le chef du Département fédéral de justice et police, le 9 octobre 2007 à Paris.

Au même titre que les autres accords déjà conclus par la Suisse, l'accord révisé avec la France règle la collaboration transfrontalière entre les autorités de police compétentes en vertu de leur droit national, dans les domaines de l'échange d'informations, de la coordination des engagements opérationnels, de la création de groupes de travail communs, ainsi que de la formation et du perfectionnement, et ce dans le strict respect de la protection des données. Parmi les éléments nouveaux obtenus par la renégociation de l'accord existant on relèvera notamment les possibilités de coopération accrue en cas d'événements de grande envergure, de catastrophes ou d'accidents graves, la possibilité d'envoi d'unités de maintien de l'ordre, la formulation d'une règle relative à l'exercice de compétences de puissance publique, une réglementation plus précise relative à l'observation et la poursuite transfrontalières, la possibilité d'échanger des données en relation avec la poursuite d'infractions en matière de circulation routière. Le nouvel accord contient des normes de protection des données correspondant à celles de la Convention d'Application de Schengen; il renforce le rôle national du Centre de coopération policière et douanière de Genève, permet l'utilisation de moyens aériens pour la mise en oeuvre de la coopération transfrontalière. Le contenu de cet accord ne va cependant pas au-delà de l'accord germano-suisse dont la teneur est similaire.

L'accord révisé ne porte pas atteinte au partage des compétences entre les autorités de justice et de police. La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, de même que celle entre ces derniers ne sont pas non plus affectées. Il peut en outre être mis en oeuvre avec les moyens existants. La présentation formelle de l'accord a été adaptée aux fins d'en améliorer la lisibilité, et les commentaires sont consacrés aux nouveautés apportées par l'accord révisé. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord entre la Suisse et la France relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière

22.09.2008	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
17.12.2008	CE	Adhésion.
19.12.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
19.12.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Les deux Conseils ont approuvés l'accord sans discussion et à l'unanimité.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 190 voix contre 0 au Conseil national et par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats.

08.022 Développement de l'acquis de Schengen. FRONTEX

Message du 13 février 2008 relatif à l'approbation et la mise en oeuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement portant création de FRONTEX et du règlement RABIT (Développement de l'acquis de Schengen) (FF 2008 1305)

Situation initiale

Le 5 juin 2005, le peuple a accepté la participation de la Suisse aux accords d'association à Schengen et Dublin. La Suisse a ratifié l'accord d'association à Schengen et l'accord d'association à Dublin le 20 mars 2006. Ces accords étant dynamiques, elle s'est engagée à accepter, en principe, également les développements de l'acquis de Schengen et de Dublin éventuels.

Dans l'espace Schengen qui permet la libre circulation intérieure des personnes, les contrôles et la surveillance aux frontières extérieures jouent un rôle essentiel pour protéger les citoyens des dangers qui menacent leur sécurité et pour lutter contre l'immigration clandestine. La politique communautaire dans le

domaine des frontières extérieures vise donc à mettre en place une "gestion intégrée" des contrôles aux frontières dont l'objectif principal est de garantir un niveau élevé et uniforme du contrôle des personnes et de la surveillance. L'Union européenne (UE) met également sur pied de nouveaux instruments dont la fonction est de coordonner et de soutenir les efforts des Etats membres dans le domaine des contrôles aux frontières extérieures. Dans ce contexte, il y a principalement lieu de mentionner l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (ci-après FRONTEX) qui a été créée sur la base du règlement (CE) no 2007/2004, adopté le 26 octobre 2004 (ci-après règlement FRONTEX).

La responsabilité du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures incombe aux Etats membres. Dans ce contexte, FRONTEX coordonne la coopération opérationnelle entre les Etats membres en matière de gestion des frontières extérieures. Ainsi, elle assiste par exemple les Etats membres pour la formation des gardes-frontière nationaux, effectue des analyses de risques, assiste les Etats membres dans les situations qui exigent une assistance technique et opérationnelle renforcée aux frontières extérieures et fournit aux Etats membres l'appui nécessaire pour organiser des opérations de retour conjointes.

Les tâches de FRONTEX devraient encore être élargies au cours des prochaines années. La Communauté européenne (CE) a ainsi adopté, le 11 juillet 2007, le règlement (CE) no 863/2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières (Rapid Border Intervention Teams; RABIT) et modifiant le règlement FRONTEX pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités. Dans ce cadre, FRONTEX est chargée de décider de l'intervention ciblée de ces équipes.

FRONTEX exerce ses responsabilités depuis le 1er mai 2005 et est opérationnelle depuis le 3 octobre 2005. Son siège se trouve à Varsovie (Pologne). Elle emploie 109 collaborateurs. Elle s'occupe notamment de la lutte contre l'immigration illégale aux frontières maritimes du sud de l'Europe.

Le 26 octobre 2004, l'UE a notifié à la Suisse l'adoption du règlement FRONTEX. Le 4 juillet 2007, elle lui a notifié l'adoption du règlement RABIT. Ces deux règlements constituent des développements de l'acquis de Schengen au sens de l'Accord d'association à Schengen (AAS).

La reprise par la Suisse du règlement FRONTEX nécessite une contribution financière, estimée à 2,3 millions de francs suisses par année. Elle implique également une modification de la loi sur les douanes autorisant l'administration des douanes à mettre à disposition de FRONTEX du matériel opérationnel de contrôle et de surveillance des frontières. La Suisse devra par ailleurs conclure un arrangement complémentaire avec l'UE qui règlera en détail les modalités de la participation de la Suisse à FRONTEX, tels que ses droits de vote ou sa contribution financière. Le règlement RABIT imposera, en principe, à la Suisse de mettre des gardes-frontière suisses à disposition de FRONTEX pour une durée limitée si celle-ci le demande.

L'envoi de gardes-frontière pour des engagements concrets peut toutefois être rejeté. Il est enfin prévu de déléguer dans la loi sur les douanes la compétence de conclure des traités internationaux au Conseil fédéral, pour les développements de l'acquis de Schengen qui concerneront l'engagement du personnel de l'administration des douanes aux frontières extérieures.

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre des échanges de notes entre la Suisse et la Communauté européenne concernant la reprise du règlement FRONTEX et du règlement RABIT (Développements de l'acquis de Schengen)

28.05.2008	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
24.09.2008	CN	Adhésion.
03.10.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
03.10.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil des Etats** est entré en matière sur le projet sans opposition. Hans Altherr (RL, AR), rapporteur de la commission, a assuré que la reprise du règlement Frontex n'aurait pas de conséquences négatives pour la Suisse. Seul Luc Recordon (G, VD) a appelé à la prudence, affirmant qu'il n'était pas exclu que la participation de la Suisse aux activités de Frontex puisse un jour soulever des problèmes susceptibles de remettre en cause l'image de notre pays, notamment en cas de violation des droits de l'homme. Au cours de la discussion par article, une minorité emmenée par Gisèle Ory (S, NE) a proposé

que le Conseil fédéral renseigne les conseils sur l'application des mesures internationales prévues dans les conventions concernées. La majorité de la commission a pour sa part estimé que l'ajout d'une telle disposition était superflu, le Conseil fédéral informant systématiquement les Commissions de politique extérieure du développement de l'acquis de Schengen. Par 26 voix contre 9, la Chambre haute a rejeté la proposition de la minorité. Au vote sur l'ensemble, elle a adopté le projet par 36 voix contre 0.

Au **Conseil national**, une minorité de la commission emmenée par Geri Müller (G, AG) a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet. Selon elle, le système Frontex constitue une réponse extrêmement regrettable à la question de la migration et revient à traiter les êtres humains selon deux catégories distinctes. Une grande partie du groupe UDC a également soutenu la proposition de non-entrée en matière, car elle était opposée à ce que la Suisse participe à la surveillance des frontières extérieures de l'UE. Les rapporteurs de la commission ont expliqué que cette participation équivaldrait simplement à l'engagement, limité dans le temps, de trois à quatre spécialistes suisses. Quant à la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, elle a souligné que la reprise des deux règlements concernés profiterait à la politique de sécurité de notre pays et que cette mesure était donc judicieuse. Par 96 voix contre 52, le conseil a finalement décidé d'entrer en matière sur le projet. Au cours de la discussion par article, les députés ont rejeté les propositions émanant de minorités roses-vertes et prévoyant que le Conseil fédéral serait tenu d'adresser au Parlement un rapport sur les détails relatifs à Frontex. Au vote sur l'ensemble, la Chambre basse a adopté l'arrêté fédéral par 82 voix contre 52.

Au vote final, le Conseil des Etats et le Conseil national ont adopté le projet respectivement par 42 voix contre 0 et par 97 voix contre 70.

08.023 Phase d'exploitation des lanceurs Ariane, Vega et Soyouz au centre spatial guyanais. Déclaration de certains gouvernements européens

Message du 20 février 2008 relatif à l'approbation de la déclaration du 30 mars 2007 de certains gouvernements européens relative à la phase d'exploitation des lanceurs Ariane, Vega et Soyouz au centre spatial guyanais (FF 2008 1353)

Situation initiale

Depuis les débuts de l'aventure spatiale, la Suisse a participé activement et avec succès au développement, puis à la production, du système de transport spatial européen Ariane. Le lanceur Ariane assure aujourd'hui, à un coût abordable, un accès européen indépendant à l'espace, composante essentielle de toute politique spatiale.

Pour continuer la production d'Ariane et organiser en parallèle la phase d'exploitation des nouveaux lanceurs Vega et Soyouz, les Etats membres de l'ESA ont décidé de maintenir la répartition des compétences entre l'ESA et Arianespace et d'adopter un cadre juridique global pour tous les lanceurs exploités au CSG. Pour répondre aux défis des prochaines années, ce nouveau cadre reprend le schéma d'un transfert de l'exploitation de tous les lanceurs exploités au CSG à Arianespace. Les grandes lignes avaient été esquissées lors du conseil de l'ESA au niveau ministériel en 2005 à Berlin. Par le message, le Conseil fédéral soumet au Parlement le résultat des négociations qui ont abouti à la "Déclaration du 30 mars 2007 de certains gouvernements européens relative à la phase d'exploitation des lanceurs Ariane, Vega et Soyouz au centre spatial guyanais". Cette Déclaration d'exploitation succédera à l'actuelle Déclaration de production Ariane. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à l'approbation de la Déclaration du 30 mars 2007 de certains Gouvernements européens relative à la phase d'exploitation des lanceurs Ariane, Vega et Soyouz au Centre spatial guyanais

05.06.2008 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

18.09.2008 CN Adhésion.

L'arrêté fédéral a été adopté par les deux Conseils sans discussion et sans opposition.

08.029 Accord sur la libre circulation. Reconduction et extension à la Bulgarie et à la Roumanie

Message du 14 mars 2008 concernant la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes et de son extension à la Bulgarie et la Roumanie (FF 2008 1927)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose au Parlement tant la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes de 1999 conclu avec la Communauté européenne et ses Etats membres que son extension à la Bulgarie et à la Roumanie. De l'approbation de ses deux arrêtés dépend au final la poursuite de la voie bilatérale.

Les accords sectoriels bilatéraux conclus avec l'UE ("Bilatérales I") sont entrés en vigueur le 1er juin 2002. L'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) en constitue l'un des plus importants. Il est à l'origine des principales retombées économiques pour notre pays.

Les accords sectoriels passés entre la Suisse et l'UE - à l'exception de l'ALCP - ont été automatiquement étendus aux dix Etats qui ont adhéré à l'UE le 1er mai 2004.

L'ALCP est un accord mixte, c.-à-d. conclu entre la Suisse et la CE, d'une part, et chacun de ses quinze Etats membres, d'autre part, son extension a nécessité des négociations qui se sont achevées le 19 mai 2004. La signature du protocole relatif à l'extension de l'ALCP aux dix Etats ayant adhéré à l'UE au 1er mai 2004 (protocole I) a eu lieu le 26 octobre 2004. Acceptée par le peuple suisse en date du 25 septembre 2005, l'extension de l'ALCP à ces nouveaux Etats membres est entrée en vigueur le 1er avril 2006.

Les accords des Bilatérales I, hormis celui sur la recherche, ont été conclus pour une durée initiale de sept ans. Ils sont prolongés pour une durée indéterminée, sous réserve d'autres dispositions notifiées par la CE ou par la Suisse à l'autre partie contractante avant l'échéance du délai initial, à savoir le 31 mai 2009. S'agissant de la reconduction de l'ALCP, l'Assemblée fédérale a décidé qu'elle ferait l'objet d'un arrêté fédéral sujet au référendum. La votation devrait avoir lieu avant fin mai 2009 pour qu'une éventuelle non-prolongation puisse être notifiée dans les délais.

L'adhésion, le 1er janvier 2007, de la Bulgarie et de la Roumanie a achevé le cinquième élargissement de l'UE. L'extension de l'ALCP à ces deux nouveaux Etats membres, comme pour les Etats ayant adhéré le 1er mai 2004, nécessite la conclusion d'un protocole à l'ALCP (protocole II). Les négociations se sont formellement achevées par le paraphe de ce protocole le 29 février 2008. La signature doit avoir lieu en mai 2008. Les accords bilatéraux I sont liés l'un à l'autre. Si l'un d'entre eux est dénoncé ou s'il n'est pas prolongé, tous les accords cessent automatiquement d'être applicables six mois après la réception de la notification. La non-reconduction de l'ALCP par la Suisse ébranlerait tout l'édifice. De même, l'UE n'accepterait pas l'inégalité de traitement de ses citoyens au-delà d'une période transitoire. Si la Suisse rejetait l'extension de l'ALCP, il n'est pas exclu que l'UE dénonce l'accord, ce qui entraînerait, en vertu de la clause guillotine prévue par les Bilatérales I, l'abrogation de tous les accords sectoriels. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral portant approbation de la reconduction de l'accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes

28.04.2008	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
28.05.2008	CN	Divergences.
02.06.2008	CE	Divergences.
05.06.2008	CN	Divergences.
10.06.2008	CE	Divergences.
11.06.2008	CN	Divergences.
12.06.2008	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
12.06.2008	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
13.06.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
13.06.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Projet 2

Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre du protocole relatif à l'extension de l'accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie

28.04.2008	CE	Ne pas entrer en matière
28.05.2008	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02.06.2008	CE	Ne pas entrer en matière
05.06.2008	CN	Divergences.
10.06.2008	CE	Divergences.
11.06.2008	CN	Divergences.
12.06.2008	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation (= intégré au projet 1).
12.06.2008	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation (= intégré au projet 1).

Dans les deux Chambres, les débats se sont presque exclusivement concentrés sur la question, plutôt technique, de savoir si la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes d'une part et son extension à la Roumanie et à la Bulgarie d'autre part constituaient deux questions indépendantes l'une de l'autre ou un seul et même sujet.

Au **Conseil des Etats**, personne n'a contesté le contenu du projet. Contrairement à la proposition du Conseil fédéral, la majorité de la commission a proposé d'intégrer l'arrêté fédéral concernant l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie à l'arrêté fédéral concernant la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes. Une minorité de la commission, emmenée par Maximilian Reimann (V, AG), a proposé de n'entrer en matière que sur la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes et de renvoyer au Conseil fédéral le projet portant sur son extension à la Bulgarie et à la Roumanie. Dick Marty (RL, TI), rapporteur de la commission, a déclaré que ce serait une tromperie de faire croire aux citoyens qu'ils avaient le choix de dire " oui " à la reconduction de la libre circulation et " non " à son extension : une libre circulation à la carte n'existe tout simplement pas. Selon lui, ce serait comme si l'UE voulait conclure cet accord seulement avec vingt cantons. D'autres orateurs se sont aussi exprimés contre une séparation en deux objets, arguant que cela reviendrait à proposer au peuple un vote factice. Ainsi, Urs Schwaller (CEg, FR) a déclaré que la libre circulation des personnes devait être considérée comme un dossier unique, sous peine de violer le principe de non-discrimination entre les Etats de l'UE. Selon Anita Fetz (S, BS), c'est une question d'honnêteté que de faire comprendre à la population qu'il n'y a qu'une seule libre circulation et qu'il est impossible de traiter séparément sa reconduction et son extension. Maximilian Reimann (V, AG) a justifié son rejet de la solution qui consiste à lier les deux objets en déclarant qu'il serait antidémocratique de ne pas permettre au peuple de se prononcer séparément sur chacun des deux objets. Selon lui, il s'agirait d'une machination qui reviendrait presque à mettre le peuple sous tutelle. Peter Briner (RL, SH) a soutenu la séparation en deux objets distincts : il s'agit de garantir au peuple le droit d'exprimer sa volonté sans qu'elle soit faussée. Hansruedi Stadler (CEg, UR) a lui aussi exhorté ses collègues à faire preuve d'intelligence politique, déclarant que la solution tactique qui consiste à lier les deux objets dénoterait une peur du peuple. Rappelant qu'il s'est toujours déclaré en faveur de la libre circulation des personnes, This Jenny (V, GL) a toutefois indiqué qu'il était pour une séparation claire entre les deux projets, arguant que toute autre manière de procéder serait déloyale et peu honnête vis-à-vis du peuple. Les conseillères fédérales Eveline Widmer-Schlumpf et Micheline Calmy-Rey ont expliqué que le Conseil fédéral avait souligné le rapport entre la reconduction et l'extension de la libre circulation en présentant un seul message pour les deux arrêtés fédéraux. Eveline Widmer-Schlumpf a déclaré que les deux possibilités - une votation sur deux arrêtés fédéraux ou une votation sur un seul arrêté, qui lierait les deux objets - pouvaient se justifier sur le plan légal. Les deux conseillères fédérales ont expliqué qu'un non à la reconduction pour une durée indéterminée aurait pour effet, après six mois, l'application automatique de la " clause guillotine ", qui entraînerait la dénonciation des six autres accords bilatéraux avec l'UE. Même si un non à l'extension de la libre circulation à la Bulgarie et à la Roumanie n'aurait pas de conséquences automatiques, il est plus que probable que l'UE n'accepterait pas que la Suisse discrimine deux de ses membres, et la Suisse devrait affronter de pénibles négociations avec l'UE. Par 29 voix contre 13, le Conseil des Etats a suivi la proposition de la majorité de la commission et a lié les deux projets. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été adopté par 34 voix contre 3.

Au **Conseil national**, personne n'a contesté que la libre circulation des personnes avec l'UE ait été couronnée de succès jusqu'à présent. Une minorité de la commission, emmenée par Luzi Stamm (V, AG) et soutenue par d'autres membres du groupe UDC, a combattu l'entrée en matière. En ce qui concerne la fusion des deux arrêtés fédéraux, la majorité de la commission, soutenue par les groupes UDC et radical-libéral, a proposé de suivre le Conseil fédéral et de voter sur deux arrêtés fédéraux séparés ; au contraire, une minorité Mario Fehr (S, ZH), soutenue par le groupe socialiste et par une grande majorité des Verts et du groupe CEg, a proposé de suivre le Conseil des Etats. Les rapporteurs de la commission ont indiqué que ce projet traitait des fondements des relations que la Suisse entretenait avec son principal partenaire commercial, l'UE. Selon eux, les débats au sein de la commission ont montré que différentes possibilités étaient défendables, notamment sur la question de savoir s'il fallait fusionner ou séparer les deux projets. Même si les avis divergeaient sur ce dernier point, une forte majorité de la commission a maintenu que la seule façon de défendre les intérêts de la Suisse était d'adopter les deux projets. Luzi Stamm (V, AG) a défendu la proposition de non-entrée en matière de la minorité en rappelant les problèmes que connaît l'Italie avec les Roms émigrés illégalement de Roumanie, et a déjà évoqué les risques d'une autre extension à d'éventuels nouveaux membres de l'UE comme la Turquie, la Serbie ou le Kosovo. Kathy Riklin (CEg, ZH) lui a répondu que sa référence aux Roms était purement démagogique, car la libre circulation des personnes ne s'appliquait pas aux immigrants illégaux. Par 138 voix contre 53, le conseil a décidé d'entrer en matière sur le projet, rejetant par la même occasion cinq propositions de renvoi de minorités issues du groupe UDC. Ces dernières souhaitaient ainsi poser plusieurs conditions au projet : que l'UE garantisse le respect de la souveraineté fiscale de la Suisse ; qu'elle négocie une clause de sauvegarde ; que le projet soit lié au paiement de la contribution versée au titre de la cohésion pour la Roumanie et la Bulgarie ; que le Conseil fédéral présente un rapport sur les conséquences d'une extension de l'accord à d'éventuels nouveaux membres de l'UE ; que le Conseil fédéral négocie une réglementation plus efficace concernant la réadmission des ressortissants bulgares et roumains frappés d'une décision de renvoi. Au début de la discussion par article, le Conseil national a décidé, par 101 voix contre 82 et contrairement à la décision du Conseil des Etats, de suivre la majorité de la commission et de ne pas intégrer l'arrêté fédéral concernant l'extension à celui concernant la reconduction de la libre circulation. Par 105 voix contre 70, le conseil a adopté une proposition de Paul Rechsteiner (S, SG) qui visait à charger le Conseil fédéral de soumettre, sept ans après la reconduction de l'accord sur la libre circulation, un rapport sur les effets de cet accord et un arrêté fédéral, sujet au référendum, sur la reconduction ou la dénonciation dudit accord. La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf avait indiqué que cette procédure était possible, étant donné que les accords bilatéraux étaient à tout moment révisibles. Des propositions du groupe UDC, qui visaient à soumettre les arrêtés fédéraux correspondants au référendum obligatoire, ont été rejetées. Au vote sur l'ensemble, les deux arrêtés fédéraux ont été adoptés par 175 voix contre 10 et par 134 voix contre 45.

Au **Conseil des Etats**, dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, la majorité de la commission a proposé de maintenir sa décision de présenter un seul et unique projet. Une minorité Briner (RL, SH) a proposé de suivre le Conseil national et de présenter deux projets distincts. Les arguments en faveur et contre la solution de lier les deux objets ont été les mêmes que ceux avancés en première lecture. Après discussion, certains élus du groupe radical-libéral ont changé d'avis. Par 27 voix contre 16, le conseil a décidé de maintenir sa décision. Sans en débattre, il a en outre biffé la disposition que le Conseil national avait introduite en adoptant la proposition Rechsteiner.

Au **Conseil national**, la majorité de la commission a elle aussi proposé de maintenir la décision de séparer le projet en deux parties distinctes, alors qu'une minorité Kathy Riklin (CEg, ZH) a proposé de suivre le Conseil des Etats. Par 106 voix contre 86, le conseil a suivi la proposition de la majorité, maintenant ainsi sa décision. Par 124 voix contre 61, il a suivi la proposition de la majorité de maintenir sa décision de charger le Conseil fédéral, sept ans après la reconduction de l'accord sur la libre circulation, de soumettre un rapport sur les effets de cet accord.

En dernière lecture, les deux conseils ont maintenu leurs décisions, tant sur la question de la fusion des deux projets (le Conseil des Etats par 25 voix contre 16 et le Conseil national par 101 voix contre 86) que sur celle du contrôle des effets de l'accord sur la libre circulation (le Conseil des Etats tacitement et le Conseil national par 116 voix contre 66).

Une **conférence de conciliation** a donc été nécessaire. Cette dernière a proposé de ne présenter qu'un seul projet, comme le proposait le Conseil des Etats. En ce qui concerne la deuxième divergence, c'est également la décision du Conseil des Etats que la conférence a, pour l'essentiel, retenue. Elle a proposé de biffer la possibilité d'organiser une votation sur la reconduction de la libre circulation après sept ans,

mais de charger le Conseil fédéral de présenter, au plus tard avant le prochain élargissement de l'UE, un rapport sur les effets de la reconduction des accords bilatéraux et, au besoin, une série de propositions visant à apporter des améliorations aux mesures d'accompagnement contre la sous-enchère salariale et sociale. La proposition de la conférence de conciliation a été adoptée par 32 voix contre 6 par le Conseil des Etats et par 119 voix contre 58 par le Conseil national.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 35 voix contre 2 au Conseil des Etats et par 143 voix contre 40 au Conseil national.

Le projet a été accepté par le peuple le 8 février 2009 par 59,6 % des votants.

08.078 Simplification de l'échange d'informations entre les services répressifs (Développement de l'acquis de Schengen)

Message du 19 novembre 2008 relatif à l'arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne sur la reprise de la décision-cadre 2006/960/JAI relative à la simplification de l'échange d'informations entre les services répressifs (Développement de l'acquis de Schengen) (FF 2008 8123)

Situation initiale

L'arrêté fédéral porte sur l'approbation et la mise en oeuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne sur la reprise de la décision-cadre 2006/960/JAI relative à la simplification de l'échange d'informations entre les services répressifs. La mise en oeuvre en droit suisse passe par la rédaction d'une nouvelle loi spéciale qui réglera l'échange d'informations avec les autorités de poursuite pénale des Etats Schengen, nommée "loi d'échange d'informations Schengen (LEIS)".

Lors de la votation du 5 juin 2005, les citoyens ont approuvé les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne concernant l'association à Schengen et à Dublin. S'agissant de l'accord d'association à Schengen (AAS), la Suisse s'est engagée, conformément à la Convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS), à reprendre notamment les règles visant à faciliter l'échange d'informations policières. Faute de concrétisation suffisante sur le plan pratique, les art. 39 et 46 de la CAAS, qui portent sur ce point, n'ont pas permis d'atteindre les objectifs initialement fixés, qui consistaient à enrayer les retards et les empêchements rencontrés dans le passé en matière d'échange d'informations policières.

Au vu de ces lacunes, le Conseil de l'Union européenne (UE) a approuvé la décision-cadre 2006/960/JAI du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des Etats membres de l'Union européenne (ci-après décision-cadre). Pour la Suisse, il s'agit d'un développement de l'acquis de Schengen au sens de l'art. 2, al. 3, de l'AAS. Le 28 mars 2008, la Suisse a informé le Conseil de l'UE que la reprise du développement, sur le plan juridique, ne pourra avoir lieu qu'une fois les exigences constitutionnelles accomplies (art. 7, al. 2, let. b, AAS). A compter de l'entrée en vigueur de l'AAS, elle dispose d'un délai de deux ans au maximum pour reprendre et mettre en oeuvre le développement (ce délai inclut un éventuel référendum). Au niveau fédéral, aucune norme légale complète ou générale ne règle, à ce jour, l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale. De nombreuses variantes ont été examinées, mais elles n'offraient pas les avantages liés à la rédaction d'une nouvelle loi spéciale qui réglera l'échange d'informations avec les Etats Schengen.

Cette nouvelle loi ne contient pas de dispositions matérielles, elle ne fait que fixer des modalités d'échange d'informations. Elle vise à simplifier l'échange d'informations en vue de prévenir et de poursuivre des infractions. A l'exception de la transmission spontanée d'informations au sens de l'art. 7, la loi ne crée pas de nouveaux droits en matière de traitement. L'échange d'informations continue d'avoir lieu selon les dispositions du droit national. La Suisse ne met à disposition que des informations pouvant être collectées, enregistrées et transmises conformément à sa législation nationale, et étant accessibles sans que des mesures de contrainte soient appliquées. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne sur la reprise de la décision-cadre 2006/960/JAI relative à la simplification de l'échange d'informations entre les services répressifs (Développement de l'acquis de Schengen)

28.04.2009	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
26.05.2009	CE	Adhésion.
12.06.2009	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
12.06.2009	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Au **Conseil national**, une minorité de la commission emmenée par Pirmin Schwander (V, SZ) et soutenue par le groupe UDC a proposé de ne pas entrer en matière. A ses yeux, le nombre de clauses générales - qu'elle jugeait trop élevé - nuirait à la sphère privée et pourrait remettre en question le principe du secret professionnel. Les rapporteurs de la majorité ont, quant à eux, rappelé que, pour améliorer sa sécurité, la Suisse avait tout intérêt à obtenir des informations provenant des autorités de poursuite pénale d'autres Etats Schengen et à garantir la réciprocité. Au cours du débat, les députés ont relevé à plusieurs reprises que la nouvelle loi fédérale ne modifierait en rien l'ordre juridique en vigueur et que la Suisse continuerait à transmettre des informations dans le respect du droit national. La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a assuré que ces dispositions ne porteraient pas atteinte au secret bancaire. Elle a ajouté que le projet n'instaurait aucune obligation de renseignement en cas de soustraction d'impôt et qu'il ne concernait pas les autorités fiscales. Par 96 voix contre 37, le conseil a décidé d'entrer en matière sur le projet. Au cours de la discussion par article, le conseil a rejeté toutes les propositions faites par le groupe UDC pour réduire les échanges d'informations. La nouvelle disposition selon laquelle, pour certains délits, les autorités de poursuite pénale de la Confédération devraient communiquer des données non pas à la demande d'autres Etats Schengen, mais de leur propre chef, a rencontré l'opposition non seulement du groupe UDC, mais aussi celle des Verts. Daniel Vischer a souligné que cette disposition allait trop loin et qu'elle pouvait conduire à des abus. La majorité du conseil a toutefois suivi les arguments d'Eveline Widmer-Schlumpf, qui a expliqué que cette disposition était contraignante et qu'elle établissait en outre que les échanges spontanés d'informations n'auraient lieu qu'en cas de réel soupçon. Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet par 87 voix contre 42.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a fait l'objet d'aucune discussion. Le conseil a adopté le projet sans opposition au vote sur l'ensemble.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 95 voix contre 60 au Conseil national et par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats.

09.021 Décisions en matière civile et commerciale. Approbation et mise en oeuvre de la Convention révisée de Lugano

Message du 18 février 2009 relatif à l'arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de la Convention de Lugano révisée concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (FF 2009 1497)

Situation initiale

La Convention du 16 septembre 1988 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (Convention de Lugano, CL) est en vigueur pour la Suisse depuis le 1er janvier 1992. Le présent rapport a pour objet la révision de ce texte.

La conclusion de la Convention de Lugano et, avant elle, de l'accord pertinent pour les Etats de l'UE qu'est la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 au contenu à peu près identique à celui de la CL a été un grand pas vers une meilleure sécurité juridique des transactions transfrontalières entre les Etats de l'UE et de l'AELE. L'unification des règles en matière de for et la mise en place d'un système efficace de reconnaissance et d'exécution des décisions étrangères ont constitué deux progrès majeurs. Si la Convention de Lugano a fait ses preuves dans l'ensemble, certaines dispositions de ces deux conventions parallèles sont controversées ou créent des difficultés dans leur application. De plus, de nouveaux développements, tels que les transactions électroniques d'un Etat à l'autre et le désir d'accroître

l'efficacité de la procédure de reconnaissance et d'exécution, ont incité les Etats parties à s'atteler à une révision de ces textes.

La Convention de Lugano révisée se fonde sur un projet de révision parallèle des Conventions de Bruxelles et de Lugano présenté par le groupe de travail UE/AELE en avril 1999. Se fondant sur les nouvelles compétences que lui a attribuées le Traité d'Amsterdam, l'UE a décidé de mettre en oeuvre ce projet non pas sous la forme d'une convention, mais sous la forme d'un règlement communautaire - dit règlement "Bruxelles I" - lequel est entré en vigueur le 1er mars 2002 pour ses Etats membres. La Convention révisée concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, signée à Lugano le 30 octobre 2007 et actuellement soumise à ratification, permettra de mettre en oeuvre les solutions trouvées en 1999 dans les Etats AELE que sont la Suisse, la Norvège et l'Islande. Elle correspond donc largement sur le fond au règlement "Bruxelles I".

La Convention de Lugano révisée comprend plusieurs modifications des règles relatives aux fors, notamment dans les domaines suivants:

- le for contractuel et le for en matière de contrats conclus par les consommateurs (surtout dans le domaine des transactions électroniques);
- une définition autonome de la litispendance et du siège des personnes morales;
- des adaptations mineures concernant le for en matière de contrats de travail et en matière d'assurances, le for exclusif en matière immobilière et en matière de propriété intellectuelle et des dispositions coordonnant les procédures connexes.

Dans le domaine de la reconnaissance et de l'exécution des décisions, les modifications principales sont les suivantes:

- les objections matérielles à l'encontre de la déclaration d'exequatur ne seront examinées qu'en deuxième instance;
- un défaut formel mineur dans la transmission de l'acte introductif d'instance ne suffira plus à empêcher la reconnaissance et l'exécution.

En pratique, la nouveauté la plus importante est l'extension du champ d'application territorial de la convention aux Etats qui ont adhéré à l'UE depuis l'élargissement à l'Est (dont seule la Pologne a ratifié la CL). Il sera possible par la suite à des Etats hors UE/AELE de ratifier la convention. De plus, le champ d'application de celle-ci sera automatiquement étendu à d'éventuels nouveaux Etats membres de l'UE.

Le message traite des nouveautés introduites par la révision de la Convention de Lugano et des modifications apportées à la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) et au Code de procédure civile (CPC) approuvé par l'Assemblée fédérale le 19 décembre 2008. Ces adaptations concernent principalement la création d'un nouveau cas de séquestre et l'extension de la compétence territoriale et matérielle du juge de l'exécution.

L'entrée en vigueur de la convention révisée sera aussi l'occasion d'adapter les dispositions de la loi fédérale sur le droit international privé (LDIP) concernant le for non seulement à la convention mais aussi au projet de code de procédure civile.

Il s'agit d'éliminer les divergences entre cette loi et les autres sources juridiques lorsqu'elles ne se justifient pas et de combler certaines lacunes concernant les fors. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de la convention concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (Convention de Lugano)

23.09.2009	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
26.11.2009	CN	Adhésion.
11.12.2009	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
11.12.2009	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Les deux Conseils ont adoptés l'arrêté fédéral sans discussion.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 39 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 192 voix contre 1 au Conseil national.

09.044 Développement de l'acquis de Schengen. Modification de la loi sur les armes

Message du 13 mai 2009 concernant l'approbation et mise en oeuvre de l'échange de notes entre la Suisse et la Communauté européenne sur la reprise de la directive 51/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 modifiant la directive sur les armes (développement de l'acquis de Schengen) et la modification de la loi sur les armes (adaptation de la mise en oeuvre de l'acquis de Schengen) (FF 2009 3181)

Situation initiale

Le projet d'arrêté fédéral et de modification de la loi sur les armes consistent en la reprise, dans le droit suisse, de la directive de la CE modifiée sur les armes dans le cadre de la mise en oeuvre et du développement de l'acquis de Schengen.

Dans le cadre de l'adaptation du droit sur les armes à l'acquis de Schengen, la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes a été mise en oeuvre dans le droit suisse. Cette adaptation est entrée en vigueur le 12 décembre 2008, en même temps que la révision de la loi sur les armes, qui visait à combler les lacunes juridiques.

Le 16 janvier 2002, la Commission européenne a signé, au nom de la Communauté européenne, le "Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée" (Protocole des Nations Unies sur les armes à feu). L'adhésion de la Communauté européenne au protocole a nécessité la modification de la directive sur les armes. Les délibérations à ce sujet ont eu lieu de 2006 à 2008.

Conformément à l'accord entre la Suisse, l'Union européenne (UE) et la Communauté européenne (CE) sur l'association de la Suisse à l'accord d'association de Schengen (AAS) entré en vigueur le 1er mars 2008, la Suisse est tenue de reprendre les développements de l'acquis de Schengen. La reprise de la directive modifiée sur les armes nécessitant une adaptation de la loi sur les armes, la Suisse a notifié, le 30 juin 2008, au Conseil de l'Union européenne que la reprise et la mise en oeuvre de la directive modifiée sur les armes étaient subordonnées à l'accomplissement des exigences constitutionnelles. A compter de l'entrée en vigueur de l'AAS, la Suisse dispose d'un délai de deux ans au maximum pour reprendre et mettre en oeuvre le développement (ce délai inclut un éventuel référendum).

Se basant sur la directive modifiée sur les armes, le projet de loi prévoit les adaptations suivantes: désormais, les plus petites unités d'emballage de munitions doivent aussi être marquées. Afin d'améliorer le traçage des armes au sein de la communauté des Etats Schengen, une base légale régissant les systèmes d'informations cantonaux destinés au traitement des données relatives à l'acquisition d'armes à feu a été créée. Une liste définit quelles informations ces systèmes d'information doivent au moins contenir pour assurer un traçage efficace. La directive modifiée sur les armes exigeant un traitement des données informatisé mais pas centralisé, on renonce à mettre en place un système d'information centralisé relatif à l'acquisition d'armes à feu. Dans le cadre de la révision, l'obligation prévue dans la directive modifiée sur les armes de séquestrer et de neutraliser les armes à feu qui n'auront pas, lors de la fabrication ou de l'introduction sur le territoire de l'Etat, été munies du marquage prévu par la directive modifiée sur les armes est mise en oeuvre. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (Loi sur les armes, LArm) (Adaptation de la mise en oeuvre de l'acquis de Schengen)

10.09.2009	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
17.09.2009	CN	Divergences.
22.09.2009	CE	Divergences.
26.11.2009	CN	Divergences.
03.12.2009	CE	Divergences.
08.12.2009	CN	Divergences.
10.12.2009	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
10.12.2009	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
11.12.2009	CE	La loi est adoptée au vote final.

11.12.2009 CN La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de l'échange de notes entre la Suisse et la Communauté européenne concernant la reprise de la directive 2008/51/CE modifiant la directive 91/477/CEE relative aux armes (Développement de l'acquis de Schengen)

10.09.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

17.09.2009 CN Divergences.

22.09.2009 CE Divergences.

26.11.2009 CN Divergences.

03.12.2009 CE Divergences.

08.12.2009 CN Divergences.

10.12.2009 CE Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.

10.12.2009 CN Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.

11.12.2009 CE L'arrêté est adopté au vote final.

11.12.2009 CN L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil des Etats** a décidé d'entrer en matière sur les deux projets, sans opposition. Seule la question d'un registre central des armes à feu a donné lieu à un débat. Claude Hêche (S, JU) a proposé que la Confédération gère un système d'information électronique sur l'acquisition et la possession des armes à feu en collaboration avec les cantons. Tout comme le Conseil fédéral, Hans Altherr (RL, AR) a demandé, au nom de la commission, le rejet de la proposition, soulignant que la population suisse est généralement très critique envers la création de fichiers centraux et que cette mission incomberait aux cantons. Au final, le Conseil des Etats s'est rallié à l'avis de la commission pour rejeter la proposition de Claude Hêche par 24 voix contre 8. Lors du vote sur l'ensemble, les deux projets ont été adoptés à l'unanimité.

Au **Conseil national**, une minorité de la commission, composée de membres du groupe UDC et emmenée par Ulrich Schlüer (V, ZH), a proposé de ne pas entrer en matière sur les deux projets. Le rapporteur de la minorité a justifié la proposition de non-entrée en matière en arguant que les propositions qui visent à modifier la loi sur les armes ne changeraient rien et que le délai pour transposer la nouvelle directive de l'UE sur les armes dans le droit suisse, fixé au 31 décembre 2010, était trop court. La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a confirmé que seules quelques modifications substantielles devaient être apportées à la loi sur les armes pour que les dispositions soient conformes à cette nouvelle directive. Le conseil a alors décidé d'entrer en matière sur les deux projets, respectivement par 103 voix contre 50 et 103 voix contre 51. Lors de la discussion par article de la loi fédérale, une minorité de la commission, emmenée par Josef Lang (G, ZG), a proposé, à l'art. 11a, al. 2bis, que les personnes désireuses d'emprunter une arme de sport auprès d'une société de tir soient également tenues de présenter une autorisation, sous la forme d'un permis d'acquisition d'armes. La majorité de la commission, quant à elle, a proposé que les personnes majeures puissent emprunter sans autorisation des armes de sport auprès des sociétés de tir. La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a soutenu la proposition de minorité, arguant que le régime dérogatoire prévu par la majorité allait à l'encontre de la directive sur les armes. Par 95 voix contre 62, le conseil a adopté la proposition de la majorité. Puis, lors du vote sur l'ensemble, il a soutenu la modification de la loi sur les armes, par 107 voix contre 51. La chambre basse a ensuite examiné l'arrêté fédéral. Elle a décidé sans opposition de compléter les dispositions de l'art. 18a, al. 1, en précisant que " pour les armes à feu assemblées, le marquage d'un élément essentiel suffit ". S'agissant de l'art. 21, la majorité de la commission a proposé de supprimer la disposition qui oblige les titulaires d'une patente de commerce d'armes à tenir un inventaire comptable des réparations d'armes. Une minorité, emmenée par Hans Widmer (S, LU), a proposé de se rallier à l'avis du Conseil des Etats et du Conseil fédéral. Le conseil a toutefois adopté la proposition de majorité, par 95 voix contre 60. Pour ce qui est de l'art. 31, la majorité de la commission voulait que la mise sous séquestre et la confiscation d'armes non marquées ne soient possibles qu'au moment de l'introduction sur le territoire suisse, lors du transit, de l'exportation ou de la fabrication en Suisse. A propos du même article, une minorité, représentée par Anita Lachenmeier-Thüring (G, BS), a proposé d'adhérer à la version du Conseil des Etats et du Conseil fédéral de sorte qu'il soit possible de mettre sous séquestre et de confisquer des armes quels que soient le lieu et le moment. Le conseil s'est néanmoins rallié à la majorité, par 102 voix contre 56. Au Conseil national aussi, une minorité de la

commission, emmenée par Evi Allemann (S, BE), a demandé que la Confédération gère un système d'information électronique sur l'acquisition et la possession des armes à feu en collaboration avec les cantons. La majorité de la commission a, quant à elle, proposé de suivre l'avis du Conseil des Etats et du Conseil fédéral, en renonçant à un registre central des armes. Au final, la chambre basse a retenu la proposition de majorité par 97 voix contre 64 et a adopté l'arrêté fédéral à l'issue du vote sur l'ensemble, par 108 voix contre 53.

Le **Conseil des Etats** a décidé, au cours de la procédure d'élimination des divergences, de supprimer l'al. 2bis, introduit par le Conseil national à l'art. 11a de la loi fédérale sur les armes. Selon cette disposition, les sociétés de tir auraient dû appliquer une procédure identique pour le prêt d'armes de sport, que les personnes soient majeures ou mineures. La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a souligné que la version du Conseil national contrevenait à la nouvelle directive de l'UE sur les armes. Pour ce qui est de l'arrêté fédéral, le conseil a adopté la précision apportée par le Conseil national à l'art. 18a, al. 1, à savoir que, pour les armes à feu assemblées, le marquage d'un élément essentiel suffit. Par contre, il a maintenu sa décision relative à l'art. 21, selon laquelle les réparations d'armes doivent également être mentionnées dans un inventaire comptable. De même, le conseil s'en est tenu à sa version de l'art. 31, qui autorise la mise sous séquestre et la confiscation d'armes non marquées indépendamment de l'endroit et du moment.

En troisième lecture, le **Conseil des Etats** a maintenu ses deux décisions concernant la restriction aux seuls mineurs du prêt d'armes de sport et la mise sous séquestre des armes non marquées. Le rapporteur de la commission a précisé que ces deux points constituaient des dispositions obligatoires de la législation européenne relative aux armes. Concernant l'obligation de tenir un inventaire comptable, la Chambre haute est en revanche allée dans le sens de la Chambre basse : les réparations d'armes ne doivent être mentionnées dans un inventaire comptable que lorsqu'elles ont été effectuées aux fins de rétablir leur fonction de tir.

Par 107 voix contre 56, le **Conseil national** a approuvé la décision du Conseil des Etats relative à l'obligation de tenir un inventaire comptable. Concernant les autres divergences, il a suivi la proposition de la majorité de la commission et a maintenu ses décisions.

La **Conférence de conciliation** a proposé de se rallier à l'avis du Conseil des Etats concernant les deux dernières divergences. Le Conseil des Etats a approuvé cette proposition sans en débattre. Au Conseil National, Roland Borer (V, SO) a proposé de rejeter la proposition de la Conférence de conciliation mais celle-ci a néanmoins été adoptée par 107 voix contre 57 pour l'art. 11a et par 113 voix contre 57 pour l'art. 31.

Au vote final, le projet 1 a été adopté par 36 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 122 voix contre 65 au Conseil national. Le projet 2 a été adopté, respectivement par 40 voix contre 0 et par 121 voix contre 64.

09.051 Développement de l'acquis de Schengen. Reprise du règlement relatif au système d'information sur les visas (VIS)

Message du 29 mai 2009 sur l'approbation et la mise en oeuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement et de la décision relatifs au système d'information sur les visas (VIS) (Développements de l'acquis de Schengen) (FF 2009 3769)

Situation initiale

Le présent message vise l'approbation et la mise en oeuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement et de la décision relatifs au système d'information sur les visas (VIS). Il a également pour but de prévoir la mise en vigueur des dispositions légales nécessaires pour le 21 décembre 2009, date de la mise en fonction du VIS.

Le 5 juin 2005, le peuple suisse a accepté en votation populaire la participation de la Suisse aux accords d'association à Schengen et à Dublin. La Suisse a ratifié ces accords le 20 mars 2006. Elle s'est engagée à accepter en principe également les éventuels développements de l'acquis de Schengen et de Dublin.

Le règlement VIS a été notifié à la Suisse le 16 juillet 2008; la décision VIS visant à définir les accès des autorités travaillant à la prévention et à la lutte contre le terrorisme et d'autres crimes graves l'a été le 25 septembre 2008. Le Conseil fédéral a accepté la reprise de ces deux actes sous réserve de l'approbation

finale du Parlement. En raison des liens entre ces deux actes européens, il convient de les transposer simultanément dans le droit suisse.

A. Le règlement VIS

Le règlement VIS définit les accès au VIS central européen. La Suisse est chargée de définir quelles sont les autorités autorisées à saisir les données, y compris les données biométriques des demandeurs de visas, qui seront transmises au VIS central.

Elle doit également réglementer quelles sont les autorités qui peuvent consulter ces données, conformément aux buts prévus dans le règlement. L'accès aux données du VIS permet par exemple d'identifier une personne à une frontière extérieure de Schengen ou sur le territoire suisse au moyen du numéro de vignette visa ou des empreintes digitales.

Dans un premier temps, les données saisies sur la base du règlement VIS seront transmises au VIS central depuis la banque de données actuelle EVA, sous-système du SYMIC. Cette banque de données a été adaptée afin de permettre ce transfert de données. Dans une seconde étape, il est prévu de mettre sur pied un nouveau système d'information national sur les visas. Cette nouvelle banque de données est prévue actuellement pour 2011.

B. La décision VIS

L'accès au VIS central des autorités compétentes en matière de sécurité intérieure dans le cadre de la prévention et de la lutte contre le terrorisme ou d'autres crimes graves a lieu de manière particulière. Un point d'accès central a été désigné, à savoir la centrale d'engagement de fedpol, qui est chargé d'examiner les requêtes qui lui sont soumises par les autorités concernées. Il s'agit alors de vérifier si l'accès aux données se justifie dans un cas d'espèce. Si c'est le cas, les données sont transmises à l'autorité demanderesse.

C. Calendrier particulier

Etant donné que la mise en fonction du VIS est prévue pour le 21 décembre 2009 et que la participation de la Suisse comme de tous les autres Etats participant au VIS est requise, les modifications légales qui doivent être prêtes en décembre 2009 doivent être déclarées urgentes. La loi devant être déclarée urgente doit, pour pouvoir entrer en vigueur, s'accompagner d'une application provisoire des échanges de notes y relatifs. Le Conseil fédéral est seul habilité à décider d'une application provisoire d'un traité international. Les échanges de notes sont néanmoins déjà soumis dans le présent projet législatif pour approbation au Parlement selon la procédure ordinaire, de même que les modifications légales prévues pour 2011. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement et de la décision relatifs au système d'information sur les visas (VIS) (Développements de l'acquis de Schengen)

17.09.2009	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
23.11.2009	CE	Divergences.
01.12.2009	CN	Divergences.
03.12.2009	CE	Divergences.
08.12.2009	CN	Divergences.
09.12.2009	CE	Divergences.
10.12.2009	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
10.12.2009	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
11.12.2009	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
11.12.2009	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Projet 2

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

17.09.2009	CN	Ne pas entrer en matière.
23.11.2009	CE	Ne pas entrer en matière.

Le **Conseil national** a décidé d'entrer en matière sur le projet 1 (arrêté fédéral) sans rencontrer d'opposition. La commission a toutefois contesté le caractère d'urgence de la mise en oeuvre du projet 2

dans la loi sur les étrangers et le conseil a décidé de ne pas entrer en matière sur le projet 2 par 156 voix contre 4. Les rapporteurs de la commission ont souligné que le projet concernant le système d'information sur les visas remplissait trois objectifs : premièrement, prévenir les demandes multiples de visa (" visa-shopping "), en permettant de savoir si quelqu'un avait déjà réussi à obtenir un visa dans un autre pays ; deuxièmement, identifier à coup sûr le titulaire d'un visa et, troisièmement, contribuer à la lutte contre la fraude. Les rapporteurs ont toutefois précisé que ces trois objectifs ne seraient atteints qu'à partir du moment où les visas comporteraient les mêmes données que le passeport biométrique. De leur côté, les groupes socialiste et vert ainsi que le groupe UDC ont refusé que certaines tâches de la procédure d'octroi de visa, comme la saisie de données biométriques dans le cadre du système central d'information et la perception d'émoluments, soient confiées à des entreprises privées. La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a souligné qu'il n'était question de déléguer à des tiers que des tâches de nature purement opérationnelle mais qui représentaient une charge de travail considérable. Néanmoins, le conseil a suivi, par 82 voix contre 63, la proposition d'une minorité de la commission emmenée par Bea Heim (S, SO) et a biffé les dispositions concernées. Deux autres propositions de la minorité du camp rose-vert ont en outre été rejetées. Cette minorité voulait en effet éviter que le service de renseignement ait accès à des données du système d'information sur les visas tant qu'il n'existerait pas au niveau juridique une garantie que ce service serait surveillé et contrôlé plus efficacement. L'arrêté fédéral a finalement été adopté, lors du vote sur l'ensemble, par 90 voix contre 55.

Le **Conseil des Etats** est également entré en matière sur le projet 1 (arrêté fédéral) dans lequel la commission avait intégré les dispositions transitoires du projet 2. Il s'est alors logiquement rallié à la décision du Conseil national de ne pas entrer en matière sur le projet 2. Tout comme au Conseil national, la question de la délégation de certaines tâches à des tiers dans le cadre de la procédure d'octroi de visa a donné lieu à des débats. La majorité de la commission a proposé de suivre le Conseil fédéral, arguant que la saisie de données biométriques et la perception d'émoluments par des tiers permettrait de réduire la durée de la procédure d'octroi de visa. Une minorité, emmenée par Claude Hêche (S, JU), a proposé de se rallier à l'avis du Conseil national en soulignant que la délégation de certaines tâches à des tiers ne permettait plus de garantir la sécurité des données privées. Par 26 voix contre 9, le conseil a suivi la proposition de la majorité de la commission et donc du Conseil fédéral. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été adopté par 35 voix contre 0 et 1 abstention.

Lors de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** a décidé de maintenir sa décision concernant la saisie des données biométriques par des tiers par 99 voix contre 42. La majorité du conseil craignait que la sécurité des données privées personnelles soit menacée. En outre, le conseil a estimé que la perception d'émoluments lors de la délivrance des visas ne devrait pas non plus être confiée à des tiers. Concernant les dispositions restantes, le Conseil national s'est rallié aux décisions du Conseil des Etats.

Les deux conseils ont maintenu leurs décisions respectives concernant les divergences restantes. Pour commencer, la **Conférence de conciliation** a proposé, par 15 voix contre 11, d'autoriser la saisie de données par des tiers. Puis, Bea Heim (S, SO) a retiré sa demande de rejet de la proposition de la conférence de conciliation lorsqu'Eveline Widmer-Schlumpf a assuré que le Conseil fédéral suivrait de près la mise en oeuvre du système d'information sur les visas prévu accords de Schengen.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 112 voix contre 74 au Conseil national et par 40 voix contre 0 au Conseil des Etats.

09.055 Réduction des disparités économiques et sociales dans l'UE. Contribution de la Suisse en faveur de la Roumanie et de la Bulgarie

Message du 5 juin 2009 sur la contribution de la Suisse en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie au titre de la réduction des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie (FF 2009 4339)

Situation initiale

Le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales le projet d'arrêté fédéral concernant la contribution de la Suisse en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie. Les moyens financiers alloués par cet arrêté serviront à réduire les disparités économiques et sociales de ces deux nouveaux Etats membres de

l'Union européenne élargie. La Suisse a tout intérêt à voir la Bulgarie et la Roumanie s'intégrer harmonieusement au sein l'UE.

Le 1er janvier 2007, la Bulgarie et la Roumanie ont adhéré à l'Union européenne (UE). L'adhésion de ces deux Etats est pour l'essentiel intervenue aux mêmes conditions que celle des dix nouveaux Etats membres (UE-10), admis au sein de l'Union le 1er mai 2004. A l'instar des anciens pays communistes de la Baltique et d'Europe centrale et orientale, la Bulgarie et la Roumanie ont traversé une période d'instabilité économique et politique au début des années 1990. Dans ces deux pays, les problèmes structurels se sont cependant avérés plus graves, les réformes plus timides et la transition globalement plus difficile que dans les Etats baltes et dans les pays d'Europe centrale et orientale. L'admission de la Bulgarie et de la Roumanie au sein de l'UE a dès lors été différée, puisqu'il y a fallu plus de temps à ces deux pays pour remplir les critères d'adhésion.

Pour l'Union européenne, l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie constitue une coûteuse étape de son élargissement. Avant l'aboutissement de cette procédure, l'UE a déjà soutenu les deux pays candidats qu'étaient alors la Bulgarie et la Roumanie en consacrant des moyens financiers considérables à sa stratégie de convergence. Après l'admission des deux Etats, cet appui a été remplacé par des versements alloués dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE, qui servent à promouvoir la cohésion économique et sociale au sein de l'Union. Pour la période allant de 2007 à 2013, l'UE a prévu d'octroyer un total de 26,5 milliards d'euros à la Bulgarie et à la Roumanie en signe de solidarité.

Le Conseil fédéral salue l'admission de la Bulgarie et de la Roumanie au sein de l'Union européenne et reconnaît que leur intégration, comme celle des pays de l'UE-10, dans les structures communautaires constitue un pas de plus pour accroître la sécurité, la stabilité et la prospérité sur l'ensemble du continent. Ces dernières années, tant la Bulgarie que la Roumanie ont en effet entrepris de profondes réformes pour consolider leur économie de marché et adapter leur ordre juridique aux exigences de l'UE. Or la Suisse peut tirer des avantages aussi bien politiques qu'économiques et culturels de l'extension de ses accords bilatéraux avec l'UE à la Bulgarie et à la Roumanie. Elle a donc tout intérêt à voir les nouveaux Etats membres de l'UE s'insérer harmonieusement dans les structures communautaires.

C'est dans ce contexte que le Conseil fédéral a manifesté, en février 2008, son intention de soutenir l'UE dans ses efforts pour atténuer les disparités économiques et sociales en Bulgarie et en Roumanie, et de verser à ce titre une contribution solidaire non remboursable de 257 millions de francs. En assumant une partie des charges engendrées par l'adhésion de ces deux pays à l'UE, notre pays soigne ses bonnes relations avec l'Union et sert ses propres intérêts dans la poursuite sur la voie bilatérale. De plus, la contribution destinée à la Bulgarie et à la Roumanie vient compléter celle que la Suisse verse en faveur des pays de l'UE-10 et se fonde sur la même base légale. Elle fait par ailleurs suite à l'aide substantielle fournie par la Suisse pour appuyer le processus de transition.

Le Conseil fédéral demande aux Chambres d'ouvrir le crédit-cadre du montant ci-dessus pour une période de cinq ans. Sur le plan juridique, ce crédit se fonde sur la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, approuvée par le peuple le 26 novembre 2006.

La Suisse assurera de manière autonome la mise en oeuvre de sa contribution en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie, les principales conditions et modalités de son application étant définies dans le mémorandum d'entente du 27 février 2006 (une déclaration d'intention politique) conclu entre l'Union européenne et la Suisse et dans l'addendum correspondant du 25 juin 2008.

Par analogie avec la mise en oeuvre de sa contribution aux pays de l'UE-10 et sur le modèle de son appui à la transition, la Suisse entend soutenir, en Bulgarie et en Roumanie, la réalisation de projets et de programmes prioritaires sous sa propre responsabilité, mais en étroite collaboration avec les deux pays partenaires. A cet effet, elle conclura avec chacun d'entre eux un accord-cadre bilatéral qui précisera les principes, de même que les priorités et les modalités, de la coopération. Les ressources mises à disposition serviront à financer des projets et des programmes prioritaires dans les quatre grands domaines suivants:

- sécurité, stabilité et appui aux réformes;
- environnement et infrastructures;
- promotion de l'économie privée;
- développement humain et social.

Pour garantir une mise en oeuvre aussi efficace et efficiente que possible, les projets financés par la contribution suisse se concentreront sur certains thèmes ou groupes cibles (minorités/Roms). Les activités pourront aussi faire l'objet d'une concentration géographique et se limiter à certaines régions prioritaires. La mise en oeuvre sera assurée par des instruments ayant fait leurs preuves dans la

coopération avec l'Est, notamment la participation au financement de projets ou de programmes, les aides globales, l'assistance technique et diverses mesures destinées à promouvoir les PME, les organisations non gouvernementales et les partenariats.

Dans chacun des deux pays partenaires, un service national de coordination sera chargé de veiller au bon déroulement du programme de coopération avec la Suisse.

Ces services pourront s'impliquer dans l'organisation de concours de projets et prendre part à la présentation des demandes de financement correspondantes, et assumeront des tâches relevant de la coordination générale et de la communication externe.

La sélection des projets, les mises au concours (c'est-à-dire l'attribution de mandats de fourniture de biens et de services) et l'exécution des ordres de paiement pourront être confiées aux services nationaux de coordination des deux pays partenaires ou à des organismes mandatés par la Suisse.

Une grande priorité sera accordée à la lutte contre les abus: la DDC et le SECO feront appel à des mécanismes de contrôle appropriés, afin de garantir l'efficacité requise dans l'utilisation des ressources et de réduire au minimum les risques d'irrégularités (cf. ch. 2.7.5). Pour mettre en oeuvre sa contribution à l'élargissement, la Suisse tiendra également compte des expériences engrangées par l'Union européenne dans l'application de ses instruments de financement. Les accords-cadres bilatéraux entre la Suisse, d'une part, la Bulgarie et respectivement la Roumanie, d'autre part, ne seront conclus que lorsque la Suisse sera convaincue du bon fonctionnement des systèmes d'administration et de contrôle, qui seront chargés, en Bulgarie et en Roumanie, de veiller à l'utilisation économe des moyens fournis dans le cadre de la contribution suisse à l'élargissement. Lors de la mise en oeuvre de cette contribution, les services compétents de la Confédération prendront par ailleurs en considération la politique d'attribution des ressources et de vérification de l'UE, de même que celle des institutions financières internationales. Les versements provenant de la contribution en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie s'étendront sur dix années au plus, le financement de la contribution sera assuré par compensation au niveau des finances générales de la Confédération.

Les frais de personnel de même que les autres frais administratifs induits en Suisse seront également couverts par le crédit-cadre. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant la contribution de la Suisse en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie au titre de la réduction des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie

07.09.2009 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

07.12.2009 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, une minorité composée de membres du groupe UDC et emmenée par Luzi Stamm (V, AG) a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet. Elle a justifié sa position en déclarant qu'il n'appartenait pas à la Suisse de réduire les disparités au sein de l'UE et que, en se fondant sur les arguments des défenseurs du projet, la Suisse pouvait tout aussi bien gaspiller des milliards dans n'importe quel autre pays du monde. A l'inverse, les rapporteurs de la commission ont rappelé que le peuple suisse avait accepté tant la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est que l'accord relatif à l'extension de la libre circulation des personnes, textes sur lesquels s'appuyait le projet de crédit-cadre. Et de souligner que la Suisse avait tout intérêt à ce que les pays d'Europe connaissent la stabilité et la prospérité. Par 109 voix contre 51, le conseil a décidé d'entrer en matière sur le projet d'arrêté fédéral. Lors de la discussion par article, une minorité également emmenée par Luzi Stamm a proposé de ne libérer la somme prévue que lorsque l'UE et tous ses Etats membres auront déclaré reconnaître explicitement la totale souveraineté fiscale de la Suisse. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a rétorqué que procéder de la sorte reviendrait à faire de l'UE la maîtresse de la souveraineté de notre pays. La proposition de la minorité a été rejetée par 108 voix contre 49. Une autre minorité, emmenée par Ulrich Schlüer (V, ZH), souhaitait que le crédit ne soit libéré qu'à la condition que l'UE revienne formellement sur les accusations de corruption qu'elle avait portées contre les deux pays concernés. Selon bon nombre de députés, il était légitime de penser que les fonds risquaient, sous l'effet de la corruption ou d'autres dysfonctionnements, d'être détournés de leur affectation initiale. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a assuré à l'assemblée que le Conseil fédéral ne conclurait les accords bilatéraux portant sur la libération et l'utilisation du crédit prévu que lorsqu'il serait convaincu du bon usage des fonds et du bon fonctionnement des systèmes d'administration et de contrôle en place en

Roumanie et en Bulgarie. La proposition de la minorité Schlüer a finalement été rejetée par 112 voix contre 52. Au vote sur l'ensemble, la Chambre basse a adopté le projet par 113 voix contre 52.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a suscité aucune opposition. Dick Marty (RL, TI), rapporteur de la commission, a souligné que la contribution de la Suisse était destinée à des projets en matière de sécurité, d'infrastructures et d'environnement, qui seraient réalisés en collaboration avec des partenaires locaux. Certains députés de la Chambre haute ont également évoqué la corruption qui affectait les deux pays concernés. Hannes Germann (V, SH) a proposé que le Conseil fédéral consulte les Commissions de politique extérieure avant de conclure les accords prévus avec la Roumanie et la Bulgarie. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'intégrer une telle disposition dans l'arrêté fédéral, les Commissions de politique extérieure étant régulièrement informées sur la situation en Roumanie et en Bulgarie. Par 29 voix contre 6, les députés ont balayé la proposition de Hannes Germann. Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté le projet par 34 voix contre 2 et 4 abstentions.

09.072 Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et les Etats du Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe. Approbation

Message du 11 septembre 2009 concernant l'approbation de l'Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et les Etats membres du Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe (CCG) et de l'Accord agricole entre la Confédération suisse et les Etats membres du CCG (FF 2009 6567)

Situation initiale

Le 22 juin 2009, les Etats membres de l'AELE (l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse) ont signé, à Hamar (Norvège), avec les Etats membres du Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe (CCG: Arabie saoudite, Bahreïn, Emirats Arabes Unis, Koweït, Oman, Qatar) un accord de libre-échange de large portée.

L'accord couvre le commerce des produits industriels (y compris le poisson et les autres produits de la mer), des produits agricoles transformés, le commerce des services, les marchés publics et la concurrence. Afin de tenir compte des spécificités des politiques et des marchés agricoles des divers Etats de l'AELE, le commerce des produits agricoles non transformés est régi par des accords agricoles bilatéraux complémentaires conclus individuellement par les divers pays de l'AELE avec le CCG.

L'accord de libre-échange avec le CCG améliore sur une base large l'accès au marché et la sécurité juridique pour les exportations suisses de marchandises et de services vers le CCG. Ainsi, plus de 90 % des lignes tarifaires pour les exportations vers le CCG seront exemptes de droits de douane dès l'entrée en vigueur de l'accord. En outre, les droits de douane de 6 % de lignes tarifaires supplémentaires seront libéralisés 5 ans après l'entrée en vigueur de l'accord. De plus, les Parties ont amélioré les engagements d'accès au marché dans les services en allant au-delà du niveau de l'AGCS de l'OMC. En matière d'accès aux marchés publics les Parties ont convenu des engagements analogues à ceux de l'accord plurilatéral de l'OMC sur les marchés publics, auquel - à la différence de la Suisse et des autres Etats de l'AELE - les Etats du CCG ne sont pas parties. En ce qui concerne la protection des droits de la propriété intellectuelle, l'accord confirme le niveau des obligations de l'OMC et contient une clause évolutive. Concernant les investissements dans les secteurs non services, les Parties ont convenu d'une clause de révision en vue des négociations ultérieures sur l'accès au marché (pré-établissement). La protection des investissements établis (post établissement) continue d'être assurée par les accords bilatéraux de promotion et de protection réciproque des investissements existants entre la Suisse et les différents Etats membres du CCG.

Le nouvel accord permettra aux opérateurs économiques de la Suisse et des autres Etats de l'AELE d'améliorer leur compétitivité sur les marchés des Etats du CCG et de ne pas être désavantagés par rapport aux concurrents étrangers qui disposent déjà ou disposeront à l'avenir d'accords préférentiels avec les Etats du CCG. La zone du CCG est un important marché d'exportation pour la Suisse, elle présente un potentiel de croissance considérable dont les opérateurs économiques suisses seront mieux à même de bénéficier grâce à l'accord. En 2008, les exportations suisses vers les Etats du CCG se sont élevées à 5,9 milliards de francs tandis que les importations ont représenté plus de 970 millions de francs. En termes de volume des échanges commerciaux, le CCG sera le troisième partenaire de libre-échange de la Suisse, après l'Union européenne et le Japon. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et les Etats membres du Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe (CCG) et de l'Accord agricole entre la Suisse et les Etats membres du CCG

03.12.2009 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

02.03.2010 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, nul ne s'est opposé à l'entrée en matière. Le groupe socialiste et le groupe des Verts ont toutefois déploré que la politique commerciale et la politique des droits de l'homme ne soient pas mieux coordonnées dans le cadre des accords de libre-échange. Ils estiment en effet que la Suisse devrait également tenir compte des implications sociales, écologiques et humaines lorsqu'elle signe des accords commerciaux. La conseillère fédérale Doris Leuthard a pour sa part fait valoir que la politique économique extérieure était toujours menée en lien étroit avec la politique extérieure. Elle a souligné que la Suisse veillait toujours, parallèlement aux négociations d'accords de libre-échange, à engager le dialogue avec de nombreux Etats sur la question des droits de l'homme et à débattre des normes environnementales.

Au vote sur l'ensemble, le projet a finalement été adopté par 97 voix contre 1, les socialistes et les Verts ayant préféré s'abstenir.

Le **Conseil des Etats** a pour sa part adopté le projet à l'unanimité.

09.073 Développement de l'acquis de Schengen. Protection des données à caractère personnel

Message du 11 septembre 2009 relatif à l'arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne sur la reprise de la décision-cadre 2008/977/JAI du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (FF 2009 6091)

Situation initiale

Le 27 novembre 2008, le Conseil de l'Union européenne a adopté la décision-cadre relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (ci-après décision-cadre). Cet acte constitue un développement de l'acquis de Schengen. Il a été notifié à la Suisse le 15 décembre 2008. Le 14 janvier 2009, le Conseil fédéral a approuvé la reprise de la décision-cadre, sous réserve de l'accomplissement des exigences constitutionnelles.

La décision-cadre a pour but de régler la protection des données traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire instaurée par Schengen. Elle a un champ d'application limité. Elle ne s'appliquera qu'aux communications de données effectuées dans le cadre de la coopération instaurée par Schengen. Les Etats Schengen restent toutefois libres de l'appliquer également à leurs traitements nationaux. La décision-cadre correspond aux principes de la Convention 108 du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et prévoit certaines règles spécifiques concernant la communication de données.

Le projet met en oeuvre la décision-cadre, dans la mesure où notre législation ne remplit pas entièrement les exigences concernant la conservation de données personnelles dans l'intérêt de la personne concernée, les conditions applicables en cas de transfert de données reçues d'un Etat Schengen à un Etat-tiers, à un organisme international ou à des personnes physiques ou morales, le devoir d'informer la personne concernée de toute collecte de données la concernant et l'indépendance de l'autorité de contrôle.

Le projet tient également compte des recommandations de l'Union européenne lors de l'évaluation de la Suisse selon lesquelles l'indépendance du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence doit être renforcée. Les principales modifications du projet concernent la loi fédérale sur la protection des données, le code pénal et la loi fédérale sur l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale de la Confédération et celles des autres Etats Schengen. Le projet abroge également certaines dispositions de la législation sur les étrangers, l'asile, les armes et les stupéfiants car ces

normes font double emploi avec les modifications introduites dans la législation sur la protection des données. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise de la décision-cadre 2008/977/JAI relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (Développement de l'acquis de Schengen)

26.11.2009	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
01.03.2010	CE	Divergences.
03.03.2010	CN	Adhésion.
19.03.2010	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
19.03.2010	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Au **Conseil national**, une minorité composée de représentants de l'UDC et emmenée par Pirmin Schwander (V, SZ) a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet. En effet, elle exigeait que le principe de la double incrimination s'applique également, et de façon stricte, aux Etats ne faisant pas partie de l'espace Schengen, plus particulièrement dans le cas d'échanges d'informations entre les Etats de l'espace Schengen et les Etats extérieurs à cette zone : les informations communiquées par la Suisse à un autre Etat Schengen ne devraient pouvoir être transmises à un Etat tiers qu'à la condition que les faits susceptibles d'être établis dans l'Etat tiers au moyen des informations en question soient aussi passibles d'une sanction en Suisse. Les articles concernés ne satisfaisant pas à cette revendication, la minorité proposait de les biffer et, partant, de ne pas entrer en matière sur le projet, puisqu'il ne serait alors plus nécessaire de procéder à des ajustements. De leur côté, les rapporteurs de la commission ont insisté sur le fait que la Suisse était tenue de reprendre les développements de l'acquis de Schengen ; ils ont par ailleurs souligné que le développement en question concernait en priorité la protection des citoyens en matière d'échange de données à caractère personnel. Tandis que, d'une manière générale, les intervenants du groupe UDC ont profité de ce débat pour critiquer l'accord Schengen-Dublin et son développement, la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a déclaré qu'il était indispensable, pour la Suisse, de reprendre la décision-cadre et d'intégrer ainsi dans sa législation le développement de l'acquis de Schengen. Elle a d'ailleurs rappelé que le peuple avait clairement approuvé l'adhésion de la Suisse à l'accord Schengen-Dublin. Par 123 voix contre 58, le Conseil national a décidé d'entrer en matière sur le projet. Il a rejeté toutes les propositions de minorité émanant du groupe UDC au cours de la discussion par article, avant d'adopter le projet, par 123 voix contre 49, au vote sur l'ensemble.

L'entrée en matière n'a soulevé aucune objection au **Conseil des Etats**, lequel a adhéré, au cours de la discussion par article, à la plupart des décisions du Conseil national. Il s'est toutefois écarté de l'avis de la chambre du peuple sur un point, en décidant de ne pas soumettre le préposé à la protection des données au système d'évaluation prévu par la loi sur le personnel de la Confédération.

Au **Conseil national**, une minorité emmenée par Luzi Stamm (V, AG) a proposé de maintenir la décision initiale du conseil et, partant, de soumettre effectivement le préposé à la protection des données au système d'évaluation précité. Cette proposition n'a pas abouti puisque la Chambre basse a décidé, par 96 voix contre 44, de se rallier au point de vue du Conseil des Etats.

Au vote final, le Conseil national a adopté l'arrêté fédéral par 134 voix contre 58 et le Conseil des Etats, par 44 voix, sans opposition.

09.085 Développement de l'acquis de Schengen. Introduction des données biométriques dans les titres de séjour pour étrangers

Message du 18 novembre 2009 sur l'approbation et la mise en oeuvre de l'échange de notes entre la Suisse et la Communauté européenne concernant l'introduction des données biométriques dans les titres de séjour pour étrangers (Développement de l'acquis de Schengen) (FF 2010 51)

Situation initiale

Le 5 juin 2005, le peuple suisse a accepté en votation populaire la participation de la Suisse aux accords d'association à Schengen et Dublin. La Suisse a ratifié ces accords le 20 mars 2006. Le 12 décembre 2008, ces derniers ont été mis en application.

La Suisse s'est engagée en principe à accepter également les éventuels développements de l'acquis de Schengen et de Dublin. Le 21 mai 2008, le règlement (CE) no 380/2008 a été notifié à la Suisse. Ce règlement a pour but d'introduire des données biométriques dans le titre de séjour pour étrangers uniformes qui existe depuis le 12 décembre 2008. Le 18 juin 2008, le Conseil fédéral a accepté la reprise du règlement (CE) no 380/2008 sous réserve de son approbation finale par le Parlement.

A. Le règlement (CE) no 380/2008

L'Union européenne a estimé qu'il était essentiel que le modèle uniforme de titre de séjour réponde à des normes techniques de très haut niveau, notamment en ce qui concerne les garanties contre la contrefaçon et la falsification. Le but visé est la prévention et la lutte contre l'immigration clandestine et le séjour irrégulier.

Le modèle uniforme de titre de séjour biométrique doit contenir, enregistrées sur une puce, une image faciale, ainsi que deux images d'empreintes digitales du titulaire.

Les éléments biométriques intégrés dans les titres de séjour ne sont utilisés que pour vérifier l'authenticité du document et l'identité du titulaire grâce à des éléments de comparaison.

B. Enregistrement des données biométriques dans le SYMIC

Il est prévu de conserver les données biométriques prélevées dans le but de renouveler un titre de séjour pour étrangers, ce afin de simplifier le travail des autorités cantonales compétentes. Ceci permet également aux bénéficiaires du titre de séjour de renouveler leur titre sans avoir, chaque année, à subir une nouvelle procédure de saisie biométrique et à s'acquitter d'un émolument biométrique.

La conservation des données biométriques dans le système SYMIC ne s'effectue pas prioritairement dans un but sécuritaire. Il n'est techniquement pas prévu que les empreintes d'une personne puissent être comparées avec celles enregistrées dans le système SYMIC. Contrairement au passeport biométrique suisse, le titre de séjour n'est pas un document d'identité, mais l'attestation d'un droit de séjour en Suisse. Grâce aux éléments biométriques du titre, il est possible de comparer les empreintes figurant sur celui-ci avec celles du détenteur du titre de séjour.

C. Transposition en droit interne

En vue de l'introduction de données biométriques dans les titres de séjour pour étrangers, la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) et la loi fédérale sur le système commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA) doivent être adaptées

D. Autres adaptations légales

La LDEA doit subir quelques modifications sans rapport avec la reprise du règlement (CE) no 380/2008. Elle doit être adaptée dans le cadre de la mise sur pied future du système d'information des centres d'enregistrement et de procédure et des logements à l'aéroport (MIDES), qui a pour but de rendre accessible de manière électronique certaines données (notamment biométriques) liées au dépôt d'une demande d'asile, prélevées dans les centres d'enregistrement et de procédure ou aux aéroports. Par ailleurs, la révision donne l'occasion d'optimiser la définition des accès à la banque de données SYMIC accordés aux autorités autorisées.

La LEtr doit elle aussi faire l'objet de quelques petits ajustements sans rapport avec la reprise du règlement (CE) no 380/2008, mais qui ont trait à Schengen, comme par exemple les sanctions en cas de violation du devoir de diligence des entreprises de transport (art. 120a, al. 3, LEtr) et l'obligation des entreprises de transports aérien de communiquer des données personnelles (art. 104, al. 2, LEtr).

(Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de l'échange de notes entre la Suisse et la CE concernant l'introduction des données biométriques dans les titres de séjour pour étrangers

(Développement de l'acquis de Schengen)

03.03.2010 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

07.06.2010 CE Adhésion.

18.06.2010 CN L'arrêté est adopté au vote final.

18.06.2010 CE L'arrêté est adopté au vote final.

Projet 2

Loi fédérale portant sur l'adaptation de dispositions relatives à la saisie de données dans le domaine migratoire

03.03.2010 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

07.06.2010 CE Adhésion.

18.06.2010 CN La loi est adoptée au vote final.

18.06.2010 CE La loi est adoptée au vote final.

L'entrée en matière n'a soulevé aucune objection au **Conseil national**. Les désaccords ont porté uniquement sur la question de l'enregistrement centralisé des données biométriques : alors que la majorité de la commission a proposé de renoncer à la proposition du Conseil fédéral de saisir ces données dans le système d'information central sur la migration (SYMIC), une minorité emmenée par Gerhard Pfister (CEg, ZG) a souhaité pour sa part adhérer au projet du gouvernement. La majorité a fait valoir que ce type d'enregistrement, qui a d'ailleurs fait l'objet de critiques de la part du préposé fédéral à la protection des données, n'est pas exigé dans le cadre du développement de l'acquis de Schengen. La minorité a, quant à elle, relevé qu'il est nécessaire de lutter contre les abus dans le domaine des titres de séjour pour étrangers, et que les cantons souhaitent pouvoir accéder à une base de données centralisée. Par 99 voix contre 63, le conseil a suivi la minorité de la commission, et donc le Conseil fédéral ; au vote sur l'ensemble, il a adopté les deux projets, respectivement par 101 voix contre 59 et par 103 voix contre 56.

Le **Conseil des Etats**, qui a lui aussi voté l'entrée en matière sans opposition, a adopté les deux projets par 31 voix contre 2 et 32 voix contre 0 lors du vote sur l'ensemble.

Au vote final, le Conseil national a adopté le premier arrêté fédéral par 117 voix contre 59, et le second arrêté par 107 voix contre 58. Le Conseil des Etats a adopté les deux arrêtés par 42 voix contre 0.

09.087 Développement de l'acquis de Schengen. Reprise de la directive sur le retour et modification de la LEtr

Message du 18 novembre 2009 sur l'approbation et la mise en oeuvre de l'échange de notes entre la Suisse et la CE concernant la reprise de la directive CE sur le retour (directive 2008/115/CE) (développement de l'acquis de Schengen) et sur une modification de la loi fédérale sur les étrangers (contrôle automatisé aux frontières, conseillers en matière de documents, système d'information MIDES) (FF 2009 8043)

Situation initiale

Le message porte sur deux projets de loi fondamentalement indépendants l'un de l'autre. La première partie du message comporte les explications sur les modifications de la loi sur l'asile et de la loi sur les étrangers effectuées dans le cadre de la reprise et de la mise en oeuvre d'un développement de Schengen, la directive CE sur le retour. La seconde partie traite des autres modifications apportées à la loi sur les étrangers, lesquelles doivent poser les bases légales nécessaires au nouveau système d'information MIDES, au contrôle automatisé à la frontière dans les aéroports et au recours aux services de conseillers en matière de documents.

A. Approbation et mise en oeuvre de l'échange de notes entre la Suisse et la CE concernant la reprise de la directive CE sur le retour.

La directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (directive sur le retour) a été adoptée le 16 décembre 2008 par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. Au niveau européen, les délibérations sur cette directive, auxquelles la Suisse a également pu participer, ont duré près de trois ans. La directive sur le retour vise principalement à fixer des règles claires, transparentes et équitables afin de définir une politique de retour efficace, constituant un élément indispensable d'une politique migratoire bien gérée. Elle doit en outre contribuer à l'harmonisation, au sein de l'espace Schengen, des procédures de renvoi des ressortissants

en séjour irrégulier originaires d'Etats non membres de Schengen (Etats tiers). A cet effet, elle contient des dispositions uniformes concernant les décisions de renvoi, la détention en vue de garantir l'exécution du renvoi, le renvoi ou l'expulsion ainsi que les interdictions d'entrée.

La directive sur le retour constitue un développement de l'acquis de Schengen que la Suisse est tenue de reprendre. La Suisse dispose pour cela d'un délai maximal de deux ans à compter de la date de sa notification par l'UE. En l'espèce, la Suisse dispose d'un délai qui court jusqu'au 12 janvier 2011. Le droit en vigueur aux niveaux fédéral et cantonal satisfait dans une large mesure aux exigences de la directive sur le retour. Cependant, la mise en oeuvre de cette directive requiert une adaptation de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr) et de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi), ainsi que des législations cantonales. A l'échelon fédéral, les adaptations concernent en particulier les mesures d'éloignement, les renvois et les expulsions, ainsi que les mesures de contrainte. Les principales modifications portent sur les points suivants: le renvoi sans décision formelle doit notamment être remplacé par une procédure de renvoi formelle (art. 64 LEtr); dans certains cas, une interdiction d'entrée doit en règle générale être prononcée à l'encontre de personnes en séjour irrégulier (art. 67 LEtr). Par ailleurs, la durée maximale de tous les types de détention doit également être modifiée. Compte tenu de la directive sur le retour, cette durée maximale doit être réduite de 24 à 18 mois (art. 79 LEtr).

B. Modification de la loi fédérale sur les étrangers

Les autres modifications de la loi fédérale sur les étrangers et de la loi sur l'asile proposées n'ont pas de lien direct avec la reprise de la directive sur le retour. Elles doivent permettre de créer les bases légales formelles pour le contrôle automatisé à la frontière dans les aéroports, pour le système d'information des centres d'enregistrement et de procédure et des logements à l'aéroport (MIDES) et pour le recours aux services de conseillers en matière de documents. Ces adaptations visent en particulier à lutter plus efficacement contre les entrées illégales sur le territoire suisse. Elles présentent ainsi une certaine connexité matérielle avec la directive sur le retour qui définit justement la procédure de renvoi d'étrangers en séjour irrégulier.

Ces modifications légales doivent être séparées de la révision de la loi sur l'asile en cours pour des raisons d'urgence temporelle. En effet, elles doivent entrer en vigueur au plus tard à fin 2010. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de l'échange de notes entre la Suisse et la CE concernant la reprise de la directive CE sur le retour (directive 2008/115/CE) (Développement de l'acquis de Schengen)

18.03.2010	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02.06.2010	CN	Divergences.
07.06.2010	CE	Divergences.
08.06.2010	CN	Adhésion.
18.06.2010	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
18.06.2010	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Projet 2

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) (Contrôle automatisé aux frontières, conseillers en matière de documents, système d'information MIDES)

18.03.2010	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
02.06.2010	CN	Adhésion.
18.06.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.
18.06.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** est entré en matière sur les deux projets sans opposition. Au cours de la discussion par article, seule la question de l'effet suspensif de la procédure de recours a donné lieu à des controverses. La majorité de la commission a proposé de suivre la proposition du Conseil fédéral, selon laquelle la procédure de recours n'a pas d'effet suspensif. Une minorité de la commission, emmenée par Claude Hêche (S, JU), a en revanche plaidé en faveur de l'effet suspensif, ceci afin d'éviter les situations où une personne pourrait être expulsée, et son recours accepté après coup. Au vote sur l'ensemble, le

conseil a suivi, par 16 voix contre 11, la majorité de la commission, en adoptant les deux projets à l'unanimité.

L'entrée en matière n'a pas non plus été contestée au **Conseil national**. Toutefois, lors de la discussion par article, la question de réduire la durée maximale de la détention de 24 à 18 mois a fait l'objet d'un débat nourri. La majorité de la commission, et avec elle la majorité du camp bourgeois, voulait laisser la durée à 24 mois, refusant ainsi de s'aligner sur les accords de Schengen. La majorité ne voyait en effet aucune raison de modifier une disposition acceptée en votation populaire et en vigueur seulement depuis 2007. Elle estimait en outre que le Conseil fédéral devrait œuvrer au sein du Comité mixte Schengen afin que la durée maximale soit relevée à 24 mois. Une minorité, emmenée par Andy Tschümperlin (S, SZ), a toutefois recommandé de suivre la décision du Conseil des Etats et du Conseil fédéral. La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a pour sa part souligné que la Commission européenne avait au départ prévu une durée maximale de six mois, mais que trois ans d'après négociations avaient finalement abouti à une entente sur un délai de 18 mois. Par 92 voix contre 51, le conseil a finalement rejeté l'abaissement de la durée maximale de détention. Le Conseil national a par ailleurs adapté les deux projets en fonction de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral, qui prévoit que les requérants d'asile frappés d'une décision de non-entrée en matière ne pourront plus être immédiatement renvoyés dans un Etat signataire du règlement de Dublin. Au vote sur l'ensemble, les deux projets ont été adoptés, respectivement par 134 voix contre 18 et 107 voix contre 49.

Le **Conseil des Etats** a maintenu sa volonté de limiter à 18 mois la durée de détention, suivant ainsi la proposition du Conseil fédéral. S'agissant de la seconde divergence, à savoir la question du renvoi dans un Etat signataire du règlement de Dublin en cas de non-entrée en matière, le conseil s'est rallié au Conseil national, par 24 voix contre 11.

Concernant cette dernière divergence, le **Conseil national** a vaincu ses réticences à reprendre l'acquis de Schengen, suivant par 106 voix contre 61 la majorité de la commission qui recommandait de se rallier au Conseil des Etats. Seul le groupe UDC a souhaité maintenir la divergence.

Au vote final, le Conseil des Etats a adopté les deux arrêtés fédéraux par 42 voix contre 0. Le Conseil national a adopté le premier arrêté fédéral par 123 voix contre 61 et le second par 121 voix contre 61.

09.090 Facilitation et sécurité douanières. Accord avec la Communauté européenne

Message du 27 novembre 2009 concernant l'approbation et la mise en oeuvre de l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur la facilitation et la sécurité douanières (FF 2009 8091)

Situation initiale

Signé le 25 juin 2009, le nouvel accord entre la Suisse et la Communauté européenne sur la facilitation et la sécurité douanières remplace l'accord sur le transport des marchandises de 1990. L'obligation nouvellement introduite par la CE de déclarer préalablement les marchandises est supprimée dans les échanges entre la CE et la Suisse. Dans le trafic des marchandises avec les Etats n'appartenant pas à la CE, la Suisse s'est engagée à introduire des mesures de sécurité équivalentes.

Les attentats du 11 septembre 2001 à New York et à Washington D.C. ont entraîné une restriction de la libre circulation des marchandises entre les Etats-Unis et d'autres Etats. Cela a conduit la Commission européenne à compléter le code des douanes des Communautés européennes avec un nouveau chapitre concernant les mesures des administrations douanières en matière de sécurité des échanges commerciaux de marchandises ("Security Amendment"). A partir du 1er janvier 2011, toutes les importations de marchandises en direction de la CE et toutes les exportations de marchandises en provenance de la CE seront en principe soumises à l'obligation de déclarer préalablement les marchandises. Cette obligation est entrée dans le langage quotidien sous le nom de "règle des 24 heures". Sans réglementation contractuelle, les nouvelles mesures auraient des conséquences négatives sur la circulation des marchandises entre la Suisse et la CE, car elles ralentiraient le dédouanement, restreindraient le nombre de bureaux de douane utilisables et engendreraient ainsi des embouteillages et un trafic de contournement.

Le 14 février 2007, le Conseil fédéral a décerné un mandat de négociation au Département fédéral des finances (DFF), au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et au Département fédéral de l'économie (DFE). L'accord du 21 novembre 1990 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises devrait par conséquent être étendu aux mesures douanières de sécurité. Afin d'améliorer la clarté et la sécurité du droit, cet accord a été incorporé dans un nouvel accord qui abroge et remplace celui de 1990. Les parties contractantes ont signé l'accord le 25 juin 2009 à Bruxelles.

Le texte de l'accord prévoit qu'aucune déclaration préalable ne sera requise dans le cadre des échanges de marchandises entre la Suisse et la CE, même après l'entrée en vigueur des prescriptions de sécurité de la CE. Cette solution suppose la reconnaissance de l'équivalence des normes de sécurité appliquées par les deux parties. Les échanges de marchandises entre la Suisse et les Etats n'appartenant pas à la CE seront en revanche soumis aux nouvelles prescriptions de sécurité de la CE. Concrètement, cela signifie que, pour le trafic à l'importation direct et les envois à l'exportation en provenance ou à destination d'Etats n'appartenant pas à la CE, les autorités suisses exigeront une déclaration préalable des données de sécurité, sur la base de laquelle elles effectueront une analyse des risques. Afin de maintenir un niveau de sécurité équivalent, la Suisse et la CE doivent interpréter les règles de façon analogue et reprendre en même temps les nouveautés correspondantes de la législation communautaire. Les procédures constitutionnelles internes propres aux deux parties doivent en l'occurrence être respectées. Il a été convenu de faire appel à des experts suisses dès la phase d'élaboration de nouvelles règles concernant le domaine technique de l'accord. Si l'équivalence des mesures douanières de sécurité n'est plus garantie, des mesures de rééquilibrage peuvent être prises. Si les deux parties l'approuvent, il est possible de recourir en cas de différend à un tribunal arbitral, qui se prononcera de manière définitive sur la proportionnalité des mesures de rééquilibrage prises. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de l'accord entre la Suisse et la CE sur la facilitation et la sécurité douanières

18.03.2010	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
31.05.2010	CE	Adhésion.
18.06.2010	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
18.06.2010	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Les deux Conseils n'ont pas contesté le projet.

Au vote final, le Conseil national l'a adopté par 191 voix contre 2 et le Conseil des Etats par 42 voix contre 0.

09.096 Accord entre la Suisse et Eurojust. Approbation

Message du 4 décembre 2009 portant approbation de l'Accord entre la Suisse et Eurojust (FF 2010 23)

Situation initiale

L'accord soumis aux Chambres fédérales institutionnalise la coopération avec Eurojust, l'unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (UE). Cette coopération vise à renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité internationale, notamment le terrorisme, la participation à une organisation criminelle, la traite des êtres humains, le trafic illicite de stupéfiants, les escroqueries et fraudes et le blanchiment d'argent. Dès les négociations bilatérales II, la Suisse a fait savoir qu'elle souhaitait institutionnaliser la coopération avec Eurojust, une volonté qui a été retenue par écrit dans le procès-verbal agréé des négociations sur l'Accord d'association à Schengen et dans l'acte final de l'Accord sur la fraude.

La Suisse collabore déjà étroitement avec les Etats membres de l'Union européenne (UE) dans le domaine judiciaire et dans le domaine de la poursuite pénale. Il y a néanmoins matière à améliorer la coordination. Il est indispensable, pour lutter efficacement contre la grande criminalité, de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités de poursuite pénale des pays touchés par des formes graves de criminalité, qui se caractérisent par des modes opératoires défiant les frontières et un haut degré d'organisation.

Eurojust assume de telles tâches de coordination et de soutien. Fondé par l'UE dans le but d'accentuer la répression de la grande criminalité, Eurojust vise à renforcer la coopération entre les autorités judiciaires compétentes des Etats participants, principalement en simplifiant l'entraide pénale internationale.

L'Accord entre la Suisse et Eurojust (ci-après accord) permet de continuer à améliorer la coopération entre la Suisse et les Etats membres de l'UE dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale et contribue à l'efficacité de la lutte contre le crime.

Aujourd'hui, la Suisse collabore avec Eurojust au cas par cas dans les limites du droit suisse. Il s'est toutefois révélé indispensable, dans une optique de transparence et de sécurité du droit, d'institutionnaliser la coopération et de fixer ses modalités dans un traité.

La Suisse a déjà conclu un accord de coopération avec le pendant policier d'Eurojust, l'Office européen de police Europol. Il est en vigueur depuis mars 2006.

L'accord crée les bases juridiques qui permettent d'institutionnaliser la coopération entre la Suisse et Eurojust. Il prévoit l'échange d'information et règle également, à cet égard, la protection des données transmises et les questions de responsabilité. L'Office fédéral de la justice (OFJ) est désigné dans l'accord comme le point de contact de la Suisse auprès d'Eurojust. Les autorités compétentes suisses pourront, selon les termes de l'accord, prendre part aux réunions opérationnelles et stratégiques sur invitation d'Eurojust. Elles pourront demander à y participer ou encore lui suggérer de convoquer une réunion. L'accord comporte également une disposition permettant à la Suisse de détacher ultérieurement un officier de liaison auprès d'Eurojust.

L'accord définit les grandes lignes de la coopération (principe de la coopération, champ d'application matériel, autorités compétentes, canaux d'échange d'information, protection des données transmises, responsabilité). Par contre, il renvoie aux dispositions juridiques spécifiques des parties en ce qui concerne l'étendue et les modalités de la coopération au cas par cas (par exemple conditions de la transmission d'informations ou motifs de refus). L'accord n'affecte ainsi en rien les dispositions en matière d'entraide judiciaire en vigueur en Suisse. De même, les dispositions des traités d'entraide judiciaire bilatéraux ou multilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE ou ses Etats membres sont explicitement réservées. L'accord ne fonde donc aucune obligation nouvelle en matière de coopération qui ne serait pas compatible avec le droit suisse. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de l'accord entre la Suisse et Eurojust

13.09.2010	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
09.03.2011	CN	Adhésion.
18.03.2011	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
18.03.2011	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a fait l'objet d'aucune contestation. Lors du vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet à l'unanimité.

Au **Conseil national**, une minorité emmenée par Pirmin Schwander (V, SZ) a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet, craignant une multiplication incontrôlée du volume d'informations échangées et une détérioration du niveau de protection des données. Pour les rapporteurs de la majorité de la commission, il ne fait en revanche aucun doute que la protection des données est garantie. Ils relèvent à cet égard que les dispositions de l'Union européenne en la matière sont, de manière générale, plus restrictives que celles en vigueur en Suisse, raison pour laquelle l'Union européenne avait demandé à la Suisse de procéder aux modifications législatives nécessaires en vue d'accroître son niveau de protection des données. La conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a par ailleurs souligné l'importance de cet accord pour la Suisse, expliquant que celui-ci constituait un instrument efficace de lutte contre la grande criminalité internationale et que la coopération internationale, que cet accord vise à renforcer, contribuerait à la sauvegarde des intérêts de la Suisse en matière de sécurité. S'agissant de la protection des données, la Suisse continuerait d'appliquer les prescriptions actuellement en vigueur. Par 115 voix contre 50, le Conseil national est entré en matière sur le projet, qu'il a ensuite adopté au vote sur l'ensemble par 114 voix contre 51.

Au vote final, l'arrêté fédéral a été adopté par le Conseil des Etats, par 44 voix contre 0, et par le Conseil national, par 130 voix contre 58.

10.011 Institut européen des forêts. Convention

Message du 13 janvier 2010 concernant l'approbation de la Convention sur l'Institut européen des forêts (EFI) (FF 2010 305)

Situation initiale

La Convention sur l'Institut européen des forêts (EFI) vise à ce que la recherche forestière soit menée au niveau paneuropéen. La recherche a pour but de promouvoir la protection et la gestion durable des forêts; elle porte sur la politique, l'écologie et la protection des forêts ainsi que sur la demande économique et l'utilisation multifonctionnelle des produits et services forestiers. L'Institut a notamment pour mission de renforcer la capacité d'innovation et la compétitivité dans le secteur forestier et du bois; il constitue une plaque tournante essentielle pour établir un réseau de recherche dans ce domaine en Europe.

La recherche suisse participe à des projets scientifiques en cours et est partenaire d'un des bureaux régionaux de l'EFI. En devenant membre à part entière de l'EFI, la Suisse renforcerait la position de la recherche forestière suisse dans le cadre de la collaboration scientifique qu'elle entretient avec lui. Elle permettrait en outre à la Suisse d'exercer une influence directe sur les activités de l'EFI en ce qui concerne ses intérêts particuliers en matière de politique forestière internationale. Cet aspect est important dans la mesure où la politique et l'économie constituent des axes de recherche prioritaires de l'EFI.

La Suisse a signé la convention le 26 novembre 2003. En la ratifiant, elle deviendrait membre et aurait ainsi directement accès au Conseil supérieur de l'EFI qui définit les stratégies et les axes de recherche prioritaires. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de la Convention sur l'Institut européen des forêts (EFI)

02.06.2010 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

22.09.2010 CN Adhésion.

01.10.2010 CE L'arrêté est adopté au vote final.

01.10.2010 CN L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet sans discussion et à l'unanimité.

Au **Conseil national**, une minorité emmenée par Elmar Bigger (V, SG) et soutenue par le groupe UDC a proposé au conseil de ne pas entrer en matière. Elle s'opposait à ce que la recherche forestière soit menée au niveau européen, arguant que la collaboration entre les Etats était amplement suffisante. Par 113 voix contre 32, le conseil a toutefois décidé d'entrer en matière sur le projet.

Au vote final, le Conseil des Etats a adopté l'arrêté fédéral par 42 voix contre 0 et le Conseil national, par 157 voix contre 34.

10.030 Développement de l'acquis de Schengen. Reprise des bases légales du Fonds pour les frontières extérieures

Message du 24 février 2010 relatif à l'approbation des échanges de notes entre la Suisse et la CE concernant la reprise des bases légales du Fonds pour les frontières extérieures et de l'accord additionnel relatif à la participation de la Suisse au Fonds pour les frontières extérieures (développement de l'acquis de Schengen) (FF 2010 1521)

Situation initiale

Le peuple suisse a accepté, lors de la votation populaire du 5 juin 2005, que la Suisse s'associe à Schengen. L'accord d'association à Schengen (AAS) est entré en vigueur le 1er mars 2008; sa mise en application opérationnelle a eu lieu le 12 décembre 2008. La Suisse s'y est en principe engagée à reprendre tous les développements de l'acquis de Schengen. Depuis sa signature, l'Union européenne a déjà notifié à la Suisse plusieurs de ces actes législatifs. Le rapport explicatif porte sur la reprise de trois nouveaux développements de l'acquis de Schengen. Il s'agit, d'une part, de la décision du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds pour les frontières extérieures, fonds de solidarité visant à soutenir les Etats Schengen appelés à supporter durablement des coûts élevés pour

protéger les frontières extérieures. Par ce truchement, les Etats Schengen peuvent obtenir une aide financière du Fonds pour les frontières extérieures afin de soutenir les mesures qu'ils prévoient de mettre en oeuvre. D'autre part, le 27 août 2007, la Commission européenne a fixé les orientations stratégiques du Fonds, qui s'inscrivent dans le prolongement de la décision portant création du Fonds pour les frontières extérieures. La Commission y fixe les cinq priorités de l'aide accordée par le Fonds. Ces orientations concernent notamment la création d'un système intégré de gestion des frontières extérieures de Schengen, l'octroi de visas ou la mise en place de systèmes informatiques dans les domaines des frontières extérieures et des visas. Sur la base de ces orientations stratégiques, chaque Etat membre est tenu d'élaborer un programme pluriannuel.

En outre, dans sa décision du 5 mars 2008, la Commission européenne a fixé les modalités de la mise en oeuvre, en particulier celles portant sur les systèmes de gestion et de contrôle, les compétences de l'autorité responsable ainsi que la procédure en cas d'irrégularités concernant le Fonds pour les frontières extérieures. Cette décision traduit également l'acte juridique sous-jacent portant création du Fonds pour les frontières extérieures. Cette décision a été modifiée par une nouvelle décision de la Commission européenne, du 19 juillet 2009, qui prolonge à deux ans et demi la durée de la période de financement des programmes annuels. Le Conseil fédéral a pu reprendre ce développement de l'acquis de Schengen en vertu de sa propre compétence. L'échange de notes qui s'y rapporte n'a donc pas besoin d'être approuvé par les Chambres.

Enfin, un accord additionnel fixe les règles supplémentaires indispensables à la participation des Etats associés (Suisse, Islande, Liechtenstein et Norvège) au Fonds pour les frontières extérieures. Conformément à cet accord additionnel, la participation de la Suisse au Fonds pour les frontières extérieures avoisinera 15 millions de francs par année en moyenne. La Suisse devrait disposer d'une allocation annuelle du Fonds pour les frontières extérieures de 3 à 5 millions de francs. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation des échanges de notes entre la Suisse et la CE concernant la reprise des bases légales du Fonds pour les frontières extérieures et de l'accord additionnel relatif à la participation de la Suisse au Fonds pour les frontières extérieures (Développement de l'acquis de Schengen)

14.06.2010	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2010	CN	Adhésion.
01.10.2010	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
01.10.2010	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil des Etats** a décidé sans opposition d'entrer en matière sur le projet. Au vote sur l'ensemble, la Chambre haute a adopté l'arrêté fédéral à l'unanimité et sans en débattre.

Au **Conseil national**, une minorité de la commission emmenée par Geri Müller (G, AG) et soutenue par le groupe des Verts et par le groupe UDC a proposé au conseil de ne pas entrer en matière sur le projet. Les Verts souhaitaient éviter le cloisonnement de la " forteresse Europe " à l'égard des immigrants ; quant aux membres du groupe UDC, ils ont expliqué qu'ils se méfiaient des contrôles limités aux frontières de l'espace Schengen et que, à leurs yeux, le régime de Schengen nuisait à la politique de sécurité. La majorité de la commission estimait pour sa part qu'une surveillance efficace des frontières extérieures de l'espace Schengen était dans l'intérêt de la Suisse et garantirait la bonne mise en oeuvre de l'accord de Dublin. Par 86 voix contre 57, le conseil a décidé d'entrer en matière sur le projet, avant de l'adopter par 81 voix contre 59 au vote sur l'ensemble.

Au vote final, le Conseil des Etats a adopté le projet par 42 voix contre 0, et le Conseil national, par 110 voix contre 73.

10.047 Participation de la Suisse à l'installation européenne de recherche XFEL. Approbation

Message du 28 avril 2010 relatif à l'approbation de la participation de la Suisse à l'installation européenne de recherche XFEL (FF 2010 2755)

Situation initiale

Le projet d'installation européenne XFEL est une collaboration internationale visant à la construction et à l'exploitation d'une infrastructure de recherche d'un nouveau type dédiée à l'étude de phénomènes des sciences naturelles de l'ordre du nanomètre, voire du picomètre. La participation de la Suisse à l'installation européenne XFEL proposée dans le message complète les efforts de coopération internationale de recherche déployés en vue de consolider et de renforcer la Suisse, pays de recherche et d'innovation.

Le laser à électrons libres dans le domaine des rayons X (abrégié XFEL, de l'anglais X-Ray Free-Electron Laser) permet d'observer et d'analyser les propriétés de matériaux, mais aussi des structures et des processus biochimiques à l'échelle atomique. Le projet se fonde sur un accord international dans lequel l'Allemagne, la Chine, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Pologne, la Russie, la Slovaquie, la Suède et la Suisse sont Parties contractantes. La construction et l'exploitation de l'installation de recherche sont gérées par une société ad hoc ayant pour dénomination "European XFEL GmbH".

L'engagement de la Suisse porte pour l'instant sur une participation à la construction de l'installation européenne XFEL. Cette participation sera très utile pour la réalisation d'une installation XFEL suisse (SwissFEL), complémentaire de l'installation européenne et fondée sur les technologies les plus avancées. La décision de participer à l'exploitation de l'installation européenne interviendra ultérieurement.

Les moyens financiers nécessaires à la participation de la Suisse à l'installation européenne XFEL ont été demandés dans le message du 24 janvier 2007 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 (FF 2007 1149), et approuvés par l'arrêté fédéral du 20 septembre 2007 ouvrant des crédits pour la coopération scientifique dans le domaine de l'éducation et de la recherche en Europe et dans le monde pendant les années 2008 à 2011 (FF 2007 7063).

Au moment de la décision du Conseil fédéral sur l'application provisoire de l'accord, la participation de la Suisse au projet d'installation européenne XFEL nécessitait l'approbation du Parlement. Bien que la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (RS 420.1) prévoit depuis le 1er mars 2010 une compétence suffisante du Conseil fédéral pour cet objet, l'Acte final et la Convention XFEL sont soumis à l'approbation du Parlement. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de la participation de la Suisse à l'installation européenne de recherche XFEL

30.09.2010	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
14.12.2010	CN	Adhésion.
17.12.2010	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
17.12.2010	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Dans les deux Conseils l'entrée en matière n'a pas été combattue et l'arrêté fédéral a été adopté sans discussion.

Au vote final, le Conseil des Etats a adopté le projet par 43 voix contre 0 et le Conseil national par 180 voix contre 12.

10.058 Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité. Approbation et mise en oeuvre

Message du 18 juin 2010 relatif à l'approbation et à la mise en oeuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (FF 2010 4275)

Situation initiale

La Convention du Conseil de l'Europe du 23 novembre 2001 sur la cybercriminalité, entrée en vigueur le 1er juillet 2004, est la première convention internationale, et à ce jour la seule, à traiter de cybercriminalité. Les Etats Parties s'y engagent à adapter leur législation aux défis posés par les nouvelles technologies de l'information. La Suisse remplit déjà largement les exigences de la Convention.

Seules de petites adaptations du code pénal et de la loi sur l'entraide pénale internationale ainsi que quelques réserves et déclarations sont nécessaires.

La première partie de la Convention contient des dispositions pénales matérielles; il s'agit d'harmoniser le droit pénal des Etats. La deuxième partie contient des règles de procédure pénale concernant essentiellement l'administration et la conservation des preuves électroniques lors des enquêtes pénales. Enfin, la Convention vise à mettre en place un régime rapide et efficace de coopération pénale entre les Etats Parties.

La Suisse a signé la Convention le 23 novembre 2001. Le code de procédure pénale adopté par le Parlement le 5 octobre 2007, et qui entrera en vigueur le 1er janvier 2011, répond manifestement aux exigences de la Convention. Le Parlement a par ailleurs accepté la motion Glanzmann-Hunkeler (07.3629) qui demandait qu'elle soit ratifiée.

Le droit pénal matériel suisse, dont les dispositions sur les infractions dans le domaine informatique sont entrées en vigueur le 1er janvier 1995, satisfait en majeure partie aux exigences de la Convention. Il faut seulement modifier la définition de l'accès indu à un système informatique (ce que l'on appelle le "piratage informatique", art. 143bis du code pénal), en pénalisant des actes commis antérieurement au piratage lui-même, c'est-à-dire le fait de mettre en circulation ou de rendre accessible un mot de passe, un programme ou toute autre donnée en sachant qu'il doit être utilisé pour pénétrer sans droit dans un système

informatique. Nous proposons aussi, bien que la Convention ne l'exige pas, de supprimer le critère du dessein d'enrichissement dans cet article, car il a fait l'objet de critiques répétées.

Dans le domaine de la coopération internationale, une modification (nouvel art. 18b de la loi sur l'entraide pénale internationale) est également nécessaire à la mise en oeuvre des art. 30 et 33 de la Convention. L'autorité d'exécution suisse sera ainsi autorisée à divulguer les données relatives au trafic informatique avant la clôture de la procédure. Cette possibilité trouve sa justification dans le caractère éphémère des données informatiques. Elle est toutefois limitée à deux situations particulières et accompagnée de restrictions garantissant que les droits de la personne touchée restent protégés de manière adéquate. La révision proposée ne concerne en rien le contenu des communications électroniques. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité

29.11.2010	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02.03.2011	CN	Adhésion.
18.03.2011	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
18.03.2011	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil des Etats** a décidé sans opposition d'entrer en matière sur le projet. Au vote sur l'ensemble, la Chambre haute a adopté l'arrêté fédéral par 33 voix contre 0.

Au **Conseil national**, une minorité de la commission emmenée par Alfred Heer (V, ZH) et soutenue par le groupe UDC a proposé au conseil de ne pas entrer en matière sur le projet. Selon les représentants de cette minorité, la convention engendrerait d'importantes charges administratives pour la Suisse, sans apporter de réels avantages. Les partisans de la non-entrée en matière ont par ailleurs souligné que l'obligation pour la Suisse de transmettre à des autorités étrangères des données relatives au trafic informatique avant même la clôture de la procédure d'entraide les inquiétait, estimant que cette pratique irait à l'encontre des principes de l'Etat de droit. Une seconde minorité, représentée par Carlo Sommaruga (S, GE), souhaitait pour sa part renvoyer le texte au Conseil fédéral en chargeant ce dernier d'élaborer un projet permettant de supprimer toutes les réserves. Les rapporteurs de la majorité de la commission ont quant à eux fait remarquer que cette convention était actuellement la seule à viser une harmonisation, au niveau européen, de la législation relative à la cybercriminalité. Ils ont ajouté que l'objectif de la convention était de simplifier la coopération internationale en matière de lutte contre la cybercriminalité et d'accroître son efficacité. La conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a, quant à elle, relevé que la modification de la loi sur l'entraide pénale se limitait à deux cas particuliers et que le code de procédure pénale resterait inchangé. Par 112 voix contre 36, le conseil a décidé d'entrer en matière sur le projet, avant de rejeter la proposition de renvoi par 91 voix contre 57. Au cours de la discussion par article, le

conseil a débattu de la disposition de la convention prévoyant que seul celui qui s'introduit sans droit dans un système informatique " spécialement protégé contre tout accès " est punissable. Estimant que cette restriction empêcherait une répression efficace contre les pirates informatiques, une minorité emmenée par Barbara Schmid-Federer (CEg, ZH) a proposé de renoncer à l'exigence d'une protection spéciale. Par 105 voix contre 41, le conseil a rejeté la proposition de minorité. Au vote sur l'ensemble, il a adopté le projet par 117 voix contre 30.

Au vote final, le Conseil des Etats a adopté l'arrêté fédéral par 44 voix contre 0, et le Conseil national, par 179 voix contre 8.

10.076 Coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI. Poursuite

Message du 1er septembre 2010 relatif à la prorogation et l'augmentation du quatrième crédit-cadre pour la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI (FF 2010 5835)

Situation initiale

Se fondant sur la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, le Conseil fédéral demande d'approuver la prorogation et l'augmentation du quatrième crédit-cadre pour la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la Communauté d'Etats indépendants (CEI).

Les fonds d'engagement disponibles sur le crédit-cadre en cours pour la coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI seront épuisés au second semestre 2011. La demande d'augmentation de 290 millions de francs et de prorogation du quatrième crédit-cadre en cours jusqu'à la fin de l'année 2012 est soumise au Parlement en raison de la modification de l'ordonnance sur les finances de la Confédération, qui requiert la concomitance entre les crédits-cadres et le programme de la législature. Elle vise à ce que la Suisse puisse poursuivre sa coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI. Sur le fond, le message complémentaire reprend le contenu du message relatif au crédit-cadre en cours. L'augmentation et la prorogation laissent inchangés les axes stratégiques actuels de la coopération avec les pays de l'Est. Le centrage thématique est maintenu, et la proximité du terrain resserrée dans la réalisation des projets. L'accent est mis davantage encore sur les domaines thématiques dans lesquels la Suisse possède des compétences-clés ou peut en acquérir. Cette coopération a toujours pour objectif prioritaire de favoriser la transition vers des systèmes démocratiques et pluralistes, et de soutenir un développement économique fondé sur l'économie de marché, les principes sociaux et le respect de l'environnement.

La poursuite de l'aide à la transition traduit dans les faits le souci de solidarité de la Suisse avec les pays d'Europe de l'Est et représente la part de la contribution suisse aux efforts fournis par la communauté internationale. Mais cet appui sert aussi d'authentiques intérêts de notre pays: eu égard à la proximité géographique de l'Europe de l'Est, il est important pour lui que les Etats de la région mènent à bon port leurs processus de transition politique, économique et sociale. Ces intérêts touchent particulièrement, aux nouveaux débouchés qu'offrent ces pays aux entreprises suisses, au potentiel d'approvisionnement et d'investissement qu'ils représentent pour elles, aux mouvements migratoires qui en proviennent, à l'appartenance de ces Etats aux mêmes groupes de vote que la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, ou encore à la lutte transfrontalière contre la criminalité et la pollution au sein de l'Europe.

Les nombreuses évaluations auxquelles ont donné lieu ces programmes et projets ont conclu, comme le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, que les résultats atteints grâce à la coopération avec les pays de l'Est et le crédit-cadre actuel sont une contribution utile et significative à la transition dans les pays concernés. La continuité et la qualité de la coopération de la Suisse avec les pays de l'Est lui valent une excellente réputation, et rehaussent son prestige.

L'augmentation et la prorogation du crédit-cadre en cours sont encore dictées par les priorités géographiques antérieures: Balkans occidentaux, Caucase du Sud et Asie centrale, Ukraine et Moldavie. En dépit de gros efforts, les processus de réformes économiques et politiques ne sont encore pas terminés dans ces régions, d'où la nécessité d'y maintenir la coopération. Le déploiement des réformes dans l'ancien bloc de l'Est est une tâche complexe, de longue haleine, comportant de notables décalages d'une région à l'autre. Dans certains pays, comme la Serbie, la Macédoine, l'Albanie et l'Azerbaïdjan, d'importantes réformes économiques et sociales ont bien avancé; dans d'autres, les progrès sont

nettement plus modestes. De plus, des conflits armés et la crise économique et financière mondiale ont retardé ou bloqué les réformes en cours dans de nombreux pays. Après avoir lentement reculé, le chômage est très nettement remonté, sous l'effet de la crise, ce qui aggrave la pauvreté et accroît la pression migratoire.

Dans un tel contexte, l'aide de la Suisse porte sur des aspects centraux de la transition. Elle contribue à la création d'institutions démocratiques légitimes et fonctionnelles, et à la transparence de la gouvernance au niveau surtout municipal, mais parfois aussi central. Elle encourage des réformes visant à la mise en place de cadres généraux fiables favorisant l'émergence d'une économie de marché compétitive, et concourt à la modernisation des équipements publics d'infrastructure. Elle soutient des améliorations du système de santé et facilite l'accès à l'eau et à l'énergie, surtout pour les groupes défavorisés. Elle renforce le rôle de la société civile et améliore la protection des droits des minorités et des groupes marginalisés. Et elle vise au développement durable.

La coopération suisse avec les pays de l'Est est mise en oeuvre par la DDC et le SECO: la DDC se charge de la coopération technique, le SECO de la coopération économique et financière. Le DFAE assure la coordination générale. Dans les pays d'intervention, les bureaux communs de coopération travaillent à la réalisation des objectifs en étroite liaison avec les partenaires locaux, à la faveur de projets concrets.

Le IVe crédit-cadre, son augmentation et sa prorogation demandées concourent à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Les dépenses correspondantes comptent intégralement comme aide publique au développement selon les règles de l'OCDE. C'est pourquoi l'engagement de la Suisse dans les pays d'Europe de l'Est et de la CEI fait partie intégrante de la coopération suisse au développement. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant prorogation et augmentation du quatrième crédit-cadre pour la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europa de l'Est et de la CEI

09.12.2010 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

28.02.2011 CN Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. L'arrêté fédéral a été adopté au vote sur l'ensemble par 33 voix contre 4.

Par contre, au **Conseil national**, une minorité de la commission emmenée par Yvette Estermann (V, LU) et soutenue par le groupe UDC a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet. Le conseil a toutefois décidé, par 123 voix contre 59, d'entrer en matière et a adopté l'arrêté au vote sur l'ensemble par 110 voix contre 76. (Cf. objet 10.085).

10.086 Evaluation de la politique européenne de la Suisse. Rapport

Rapport du 17 septembre 2010 consécutif au postulat Markwalder (09.3560) du 10 juin 2009 (FF 2010 6615)

Situation initiale

Par le rapport, le Conseil fédéral donne suite à un postulat déposé par la conseillère nationale Christa Markwalder (RL, BE) (09.3560), qui le chargeait d'évaluer les avantages et les inconvénients des instruments de la politique européenne et de présenter un catalogue de priorités assorti de mesures concrètes pour la future politique européenne de la Suisse.

S'appuyant sur le rapport Europe 2006 et sur le rapport de politique extérieure 2009, la présente évaluation examine les différents instruments de la politique européenne à la lumière des évolutions survenues depuis et sous l'angle de la meilleure sauvegarde possible des intérêts. Elle prend comme point de départ les critères définis par le Conseil fédéral dans le rapport Europe 2006 (ch. 1.1.). Ces critères sont les suivants:

- Participation à la prise de décision: la Suisse jouit d'un degré de participation à la prise de décision dans le cadre des accords bilatéraux avec l'UE et d'une marge de manœuvre dans la conduite de ses politiques autonomes qui sont perçus comme suffisants.
- Faisabilité en matière de politique extérieure: l'UE est disposée à trouver des solutions bilatérales sectorielles.

- Conditions-cadres économiques: les conditions-cadres économiques, en particulier dans le domaine monétaire, n'évoluent pas dans un sens défavorable à la Suisse.
(Source : rapport du Conseil fédéral)

Délibérations

06.12.2010 CN Pris acte du rapport.
02.03.2011 CE Pris acte du rapport.

Le **Conseil national** a pris acte du rapport sans opposition. Les rapporteurs de la commission ont souligné que le texte du Conseil fédéral livrait une analyse sans concession, étayée de nombreux exemples, de la façon dont la marge de manœuvre de la Suisse se rétrécit en matière de politique européenne. Ils ont notamment constaté que, s'agissant de la poursuite de la voie bilatérale, l'Union européenne exigeait de manière toujours plus systématique que la Suisse reprenne automatiquement l'acquis communautaire et le droit européen. Les socialistes ont remis en question le bien-fondé du système des accords sectoriels : selon Hans-Jürg Fehr (S, SH), le bilatéralisme engendre des problèmes qu'il ne peut pas résoudre ; dans ce contexte, la seule solution propre à garantir le respect automatique du droit européen consiste à adhérer à l'UE. Christa Markwalder (RL, BE) a pour sa part reproché au Conseil fédéral de ne pas présenter de plan B. Quant à Ulrich Schlüer (V, ZH), il a estimé que l'UE n'occupait pas une position suffisamment solide pour pouvoir formuler des exigences à l'égard de la Suisse ; face aux problèmes qui affectent l'euro, il est indispensable, a-t-il souligné, que la Suisse puisse conserver sa capacité d'action en matière de politique monétaire. Enfin, pour Reto Wehrli (CEg, SZ), la Suisse n'a pas d'autre choix que de persévérer dans la voie bilatérale. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a pour sa part confirmé la volonté du Conseil fédéral de poursuivre dans cette voie, un objectif certes ambitieux, mais pas irréalisable aux yeux du gouvernement.

Le **Conseil des Etats** a examiné le rapport susmentionné en même temps que le rapport de politique étrangère 2010 (objet 10.111).

10.088 Relation entre la Suisse et les agences européennes. Rapport

Rapport du 17 septembre 2010 consécutif au postulat David (08.3141) du 19 mars 2008 (FF 2010)

Situation initiale

Ces dernières années, les agences européennes sont devenues une part indissociable et indispensable de la réalité de l'Union européenne (UE). Elles sont aussi la conséquence de la complexité croissante des tâches étatiques et donc l'expression d'une " gouvernance " reposant sur le savoir d'experts.

Les réseaux d'information, le savoir-faire scientifique et technique et en partie également les décisions juridiquement contraignantes des agences européennes, en leur qualité d'entités du principal partenaire commercial de la Suisse, ne restent pas sans conséquences pour notre pays et ses acteurs économiques. Ces répercussions ne sont toutefois pas de la même intensité dans tous les cas, vu que les agences de l'UE sont très diverses quant à leur champ d'activité, à leur organisation interne, à leurs relations avec les organes de l'UE et aux effectifs de leur personnel.

(Source : rapport du Conseil fédéral)

Délibérations

06.12.2010 CN Pris acte du rapport.
02.03.2011 CE Pris acte du rapport.

Les deux Conseils ont pris acte du rapport.

10.096 Coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales. Protocole additionnel

Message du 17 novembre 2010 concernant l'approbation du Protocole no 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements euro régionaux de coopération (GEC) (FF 2010 7497)

Situation initiale

Le Protocole no 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des autorités ou collectivités territoriales relatif aux Groupements euro régionaux de coopération (GEC) vise à consolider le cadre juridique multilatéral du Conseil de l'Europe dans le domaine de la coopération transfrontalière et interterritoriale.

Sur la base du Protocole, les collectivités locales et régionales des différents pays d'Europe pourront créer des organismes de coopération transfrontalière ou interterritoriale qui prendront le nom de "Groupements euro régionaux de coopération" (GEC). Pour renforcer leur action, les GEC seront dotés de la personnalité juridique et auront la capacité juridique.

Le recours aux règles prévues par le Protocole reste toutefois facultatif, même pour les collectivités locales et régionales relevant des Etats parties. Les organismes existants continueront à déployer leur activité, et des organismes autres que des GEC pourront être constitués. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation du Protocole no 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements euro régionaux de coopération (GEC)

02.03.2011	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
09.06.2011	CN	Adhésion.
17.06.2011	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
17.06.2011	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

L'entrée en matière n'a pas été contestée.

Au vote final, le Conseil des Etats a adopté l'arrêté fédéral par 40 voix contre 0, le Conseil national par 162 voix contre 20.

10.097 Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains et loi sur la protection extraprocédurale des témoins

Message du 17 novembre 2010 concernant l'approbation et la mise en oeuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains et la loi sur la protection extraprocédurale des témoins (FF 2011 1)

Situation initiale

La Convention du Conseil de l'Europe définit les standards juridiques applicables au droit pénal, à l'aide aux victimes, au droit des étrangers et à la protection extraprocédurale et procédurale des témoins, afin de lutter avec efficacité contre la traite des êtres humains. Le droit suisse en vigueur satisfait à la plupart des exigences de la convention. Néanmoins, la Suisse doit encore compléter sa législation par des dispositions légales concernant la protection extraprocédurale des témoins afin de pouvoir ratifier la convention.

La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains vise la lutte contre toutes les formes de traite des êtres humains, tant sur le plan national qu'international. Elle établit des normes légales dans les domaines du droit pénal, de l'aide aux victimes, du droit des étrangers et de la protection procédurale et extraprocédurale des témoins. La Convention vise par ailleurs à renforcer la prévention et à juguler la demande.

Comparée au Protocole additionnel de l'ONU visant à prévenir et à réprimer la traite des personnes (RS 0.311.542), déjà ratifié par la Suisse, la Convention du Conseil de l'Europe prévoit des dispositions plus contraignantes en matière de protection des victimes et des témoins, ainsi qu'un mécanisme de surveillance indépendant garantissant sa mise en oeuvre: il s'agit d'un groupe d'experts (GRETA) réunissant des représentants des Etats signataires. Par ailleurs, la Convention ne se limite pas au crime organisé transfrontalier.

Les buts de la Convention correspondent aux intérêts et à la position déclarée de la Suisse, qui a participé activement à l'élaboration du texte. Elle a accueilli favorablement le progrès apporté par la Convention du

Conseil de l'Europe grâce à des dispositions plus contraignantes en regard des autres instruments juridiques internationaux, notamment quant à la protection des victimes, à la prévention et à la surveillance de la mise en oeuvre par les Etats signataires. En outre, la fixation de normes minimales renforce la coopération entre les pays d'origine et les pays de destination des victimes de la traite des êtres humains.

La Convention a été ouverte à la signature le 16 mai 2005 à Varsovie; elle est entrée en vigueur le 1er février 2008. La Suisse l'a signée le 8 septembre 2008. A la fin du mois de novembre 2010, 30 Etats membres du Conseil de l'Europe l'avaient ratifiée.

Le droit suisse répond à toutes les exigences de la convention, exception faite de la protection extraprocédurale des témoins. Une adaptation de la législation suisse est en effet nécessaire dans ce domaine pour permettre la mise en oeuvre de mesures extraprocédurales de protection.

Le projet de loi vise à créer dans le droit fédéral les structures étatiques et les conditions nécessaires à la mise en place de programmes de protection des témoins. Eu égard au nombre relativement faible de cas de protection des témoins, à la coopération intercantonale et souvent même internationale rendue nécessaire par l'exiguïté du territoire suisse et au niveau d'efficacité et de professionnalisme visé, il apparaît judicieux et important que la compétence d'exécuter des mesures de protection destinées aux témoins impliqués dans des procédures fédérales et cantonales soit centralisé dans un service national de protection des témoins. Le projet règle les tâches et les compétences de ce service.

Les mesures de protection visent en premier lieu les personnes qui sont menacées dans le cadre d'enquêtes sur la grande criminalité, notamment sur le crime organisé et le terrorisme, et qui détiennent des informations importantes pour l'issue de la procédure. Il devrait s'agir principalement des participants entendus comme témoins, des témoins par profession et des témoins lésés.

Le projet prévoit une mesure spécifique, à savoir la possibilité de fournir à une personne des documents d'identité d'emprunt. Pour créer une nouvelle identité sûre et pour empêcher la reconstitution de l'ancienne identité, il est également nécessaire de bloquer l'accès aux données de nombreux registres. En outre, de véritables documents doivent pouvoir être créés, de véritables inscriptions doivent pouvoir être effectuées sous le nouveau nom. Le projet contient les bases légales nécessaires à la participation des organes concernés de la Confédération, des cantons et des communes et à celle des particuliers.

Le fait de vivre plus ou moins longtemps sous une nouvelle identité, dans un nouvel environnement social, représente pour le témoin et, le cas échéant, ses proches une coupure nette dans leur vie. Outre la vérification préalable des critères d'aptitude nécessaires à la mise en place d'un programme, le service responsable de la protection des témoins doit aussi garantir un conseil et un suivi appropriés. On notera aussi que les mesures de protection des témoins ne doivent ni affecter des tiers (par exemple les créanciers), ni les témoins eux-mêmes sur le plan juridique. Le projet contient des réglementations relatives à la joignabilité des personnes à protéger pour tout rapport juridique.

Des mesures de cette nature, mises en oeuvre selon le principe de la proportionnalité, contribuent concrètement à optimiser la poursuite pénale dans la lutte contre la grande criminalité. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains

07.06.2011 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Le rapporteur de la commission a ensuite rappelé qu'adopter l'arrêté fédéral revenait à approuver à la fois la convention du Conseil de l'Europe et la loi sur la protection extraprocédurale des témoins. Il a souligné que les mesures procédurales de protection des témoins étaient déjà réglementées de manière exhaustive par le CPP. Les dispositions relatives à la protection extraprocédurale visent quant à elles, a-t-il précisé, à garantir que les personnes qui sont appelées à témoigner dans une affaire pénale et qui se trouvent - ainsi que leurs proches - de ce fait en danger sont protégées tant que la menace persiste. Par 34 voix contre 0, le Conseil des Etats a adopté l'arrêté fédéral, en y ajoutant une modification purement rédactionnelle, au vote sur l'ensemble.

Etat du résumé : juillet 2011

6. Relations économiques extérieures

Généralités

- 07.091 Assurance directe. Accord avec la Principauté du Liechtenstein
- 08.008 Politique économique extérieure 2007. Rapport
- 09.007 Politique économique extérieure 2008. Rapport
- 09.025 Accord de libre-échange entre la Suisse et le Japon. Approbation
- 09.048 Loi sur le contrôle des biens. Modification
- 10.009 Politique économique extérieure 2009. Rapport
- 10.079 FMI. Adhésion aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés
- 10.082 Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et le Pérou. Approbation
- 11.008 Politique économique extérieure 2010. Rapport

Généralités

07.091 Assurance directe. Accord avec la Principauté du Liechtenstein

Message du 21 novembre 2007 relatif à l'Accord entre la Confédération suisse et la Principauté du Liechtenstein modifiant l'accord du 19 décembre 1996 sur l'assurance directe entre la Confédération suisse et la Principauté du Liechtenstein (FF 2007 8005)

Situation initiale

La Principauté de Liechtenstein et la Suisse ont adopté des législations sur la surveillance des intermédiaires d'assurance afin de mieux protéger les preneurs d'assurance. Ces législations ont également comme effet, en soi non désiré, de poser des obstacles à une activité d'intermédiation d'assurance transfrontière entre les deux pays. L'accord, modifiant l'accord du 19 décembre 1996 sur l'assurance directe entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein, vise à lever ces obstacles et à instituer la libre circulation des services ainsi que la liberté d'établissement pour les intermédiaires d'assurance.

Conformément à ses engagements découlant de l'accord sur l'EEE, le Liechtenstein peut instituer la libre prestation de services avec la Suisse sur la base d'un accord international, pourvu que les intermédiaires suisses ne bénéficient pas de conditions plus favorables (art. 9, al. 2, VersVermG). L'inscription au registre des intermédiaires en Suisse est liée à des exigences personnelles, professionnelles et financières qui sont considérées comme équivalentes à celles du Liechtenstein. L'obligation d'information (art. 45 LSA) est en revanche moins exigeante que celle du Liechtenstein.

Afin que les intermédiaires suisses ne bénéficient pas d'un traitement plus favorable au Liechtenstein, ils devront remplir les obligations d'information et de conseil en vigueur au Liechtenstein, pour toute activité dans ce pays.

La définition d'un intermédiaire et l'obligation de s'inscrire au registre divergent entre les deux législations. Ces divergences ne sont cependant pas pertinentes, dans la mesure où l'accord requiert dans tous les cas une inscription au registre pour exercer une activité transfrontière. Selon l'art. 28, al. 1 et 2, VersVermG, les intermédiaires suisses exerçant déjà une activité d'intermédiaire d'assurance au Liechtenstein au moment de l'entrée en vigueur de la VersVermG, bénéficiaient d'un délai jusqu'au 1er juillet 2007 pour se conformer à cette nouvelle réglementation. Après cette date et à défaut de l'accord les intermédiaires d'assurance suisses auraient ainsi été discriminés par rapport à leurs collègues de l'EEE.

L'accord vise à compléter celui de 1996, afin que les principes liés à la libre circulation des services et au libre établissement des entreprises d'assurance entre les deux pays s'appliquent également aux intermédiaires d'assurance.

L'accord a été signé à Berne, le 20 juin 2007, sous réserve d'approbation par le Parlement. Il est appliqué à titre provisoire depuis le 1er juillet 2007. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord entre la Suisse et le Liechtenstein modifiant l'accord du 19 décembre 1996 sur l'assurance directe entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein

13.03.2008 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

28.05.2008 CE Adhésion.

13.06.2008 CN L'arrêté est adopté au vote final.

13.06.2008 CE L'arrêté est adopté au vote final.

Les deux conseils ont approuvé l'accord sans discussion et à l'unanimité.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 189 voix contre 0 au Conseil national et par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats.

08.008 Politique économique extérieure 2007. Rapport

Rapport du 16 janvier 2008 sur la politique économique extérieure 2007, Message concernant des accords économiques internationaux et Rapport concernant les mesures tarifaires prises pendant l'année 2007 (FF 2008 731)

Situation initiale

Le chapitre introductif du rapport est consacré à la compétitivité et à l'ouverture internationale. Les autres chapitres portent sur les collaborations économiques multilatérales, l'intégration économique européenne, les accords de libre-échange avec des pays tiers non membres de l'UE ou de l'AELE, les politiques horizontales, le système financier international, la coopération économique au développement, les relations économiques bilatérales, le contrôle des exportations et les mesures d'embargo, la promotion des exportations, la promotion économique et le tourisme. Le rapport est accompagné de trois messages concernant des accords économiques internationaux, d'un rapport concernant les mesures tarifaires prises pendant l'année 2007 et d'un message concernant l'approbation des modifications de la liste d'engagements LIX-Suisse-Liechtenstein dans le domaine des produits pharmaceutiques.

(Source : rapports et message du Conseil fédéral)

Délibérations

03.03.2008 CN Pris acte du rapport.
29.05.2008 CE Pris acte du rapport.

Projet 1

Arrêté fédéral sur l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la République arabe d'Egypte ainsi que sur l'arrangement sur le commerce de produits agricoles entre la Suisse et l'Egypte

03.03.2008 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
29.05.2008 CE Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral relatif à l'Accord entre la Confédération suisse et la République du Kenya concernant la promotion et la protection réciproque des investissements

03.03.2008 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
29.05.2008 CE Adhésion.

Projet 3

Arrêté fédéral relatif à l'Accord entre la Confédération suisse et la République arabe syrienne concernant la promotion et la protection réciproque des investissements

03.03.2008 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
29.05.2008 CE Adhésion.

Projet 4

Arrêté fédéral sur la modification des annexes 1 et 2 de l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles

03.03.2008 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
29.05.2008 CE Adhésion.

Projet 5

Arrêté fédéral portant approbation de mesures touchant le tarif des douanes

03.03.2008 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
29.05.2008 CE Adhésion.

Projet 6

Arrêté fédéral portant approbation des modifications de la liste LIX-Suisse-Liechtenstein dans le domaine des produits pharmaceutiques

03.03.2008 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
29.05.2008 CE Adhésion.

13.06.2008 CN L'arrêté est adopté au vote final.
13.06.2008 CE L'arrêté est adopté au vote final.

Les deux conseils ont réservé au rapport un accueil généralement positif, les rapporteurs des commissions et les différents orateurs soulignant d'ailleurs son exhaustivité et sa qualité. Seules quelques voix se sont élevées au **Conseil national**, issues des rangs socialistes et du groupe des Verts, pour critiquer le fait que le rapport vante l'ouverture des marchés et présente celle-ci comme le remède miracle aux maux de l'économie, sans approfondir le défi posé par une telle évolution, ni aborder les aspects sociaux et écologiques de la mondialisation. A leurs yeux, le rapport ne tient pas non plus suffisamment compte, en matière de politique commerciale, des droits de l'homme, de la gestion durable et du travail décent. De son côté, le groupe radical-libéral s'est déclaré uniquement déçu par le peu de place que le rapport accorde aux relations entre la Suisse et l'UE. Quant au groupe UDC, il a demandé au Conseil fédéral un rapport supplémentaire qui développe une stratégie à long terme et décrive les perspectives d'évolution de l'économie de l'alimentation dans le contexte qui se dessine actuellement : matières premières de plus en plus rares, prix en hausse sur le marché mondial et nouvelles aspirations de l'industrie de l'énergie et de la société. La conseillère fédérale Doris Leuthard a précisé que le rapport visait à rendre compte des principaux événements et sujets touchant à la politique économique extérieure de l'année écoulée et à jeter un regard sur l'avenir. Après avoir pris acte du rapport, les deux conseils sont entrés en matière sur les six arrêtés fédéraux, sans contestation, et ont adopté les projets en question.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 190 voix contre 0 au Conseil national et par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats.

09.007 Politique économique extérieure 2008. Rapport

Rapport du 14 janvier 2009 sur la politique économique extérieure 2008. Message concernant des accords économiques internationaux et Rapport concernant les mesures tarifaires prises pendant l'année 2008 (FF 2009 573)

Situation initiale

Le chapitre introductif du rapport est consacré aux ressources naturelles dans la stratégie économique extérieure. Les autres chapitres portent sur l'OMC et les collaborations économiques multilatérales, l'intégration économique européenne, les accords de libre-échange avec des pays tiers non membres de l'UE ou de l'AELE, les politiques horizontales, le système financier international, la coopération économique au développement, les relations économiques bilatérales, le contrôle des exportations et les mesures d'embargo, la promotion des exportations, la promotion économique et le tourisme. Le rapport est accompagné de trois messages concernant des accords économiques internationaux et d'un rapport concernant les mesures tarifaires prises pendant l'année 2007. (Source : Rapports et message du Conseil fédéral)

Délibérations

04.03.2009 CE Pris acte du rapport.
10.03.2009 CN Pris acte du rapport.

Projet 1

Arrêté fédéral portant approbation de l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et le Canada et de l'accord agricole entre la Suisse et le Canada

04.03.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
10.03.2009 CN Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral portant approbation de l'accord entre la Suisse et le Turkménistan concernant la promotion et la protection réciproque des investissements

04.03.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
10.03.2009 CN Adhésion.

Projet 3

Arrêté fédéral relatif à l'Accord entre la Confédération suisse et la République de Madagascar concernant la promotion et la protection réciproque des investissements

04.03.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

10.03.2009 CN Adhésion.

Projet 4

Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord international de 2007 sur le café

04.03.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

10.03.2009 CN Adhésion.

Projet 5

Arrêté fédéral portant approbation de mesures touchant le tarif des douanes

04.03.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

10.03.2009 CN Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, le rapport a reçu un accueil favorable. Plusieurs députés ont relevé que ce document illustre à merveille les défis, les opportunités et les risques liés à la politique économique extérieure de la Suisse. Selon eux, le rapport donne un bon aperçu des relations économiques de notre pays avec ses partenaires étrangers, tout en mettant en évidence l'influence de la politique étrangère sur la politique économique extérieure. C'est ce dernier aspect qui a d'ailleurs incité Simonetta Sommaruga (S, BE) à se demander si le Conseil fédéral ne devrait pas plutôt soumettre à l'Assemblée fédérale un rapport annuel de politique étrangère. Hansruedi Stadler (CEg, UR) a pour sa part apprécié l'introduction d'un chapitre consacré à la politique des ressources naturelles. A l'issue des débats, le Conseil des Etats a pris acte du rapport et adopté à l'unanimité les cinq arrêtés fédéraux.

Lors du bref débat au **Conseil national**, l'examen du rapport a également suscité une majorité d'opinions favorables. Les rapporteurs de la commission ont confirmé le bon accueil réservé au document par les membres de la commission, qui en ont apprécié la qualité, la diversité et la richesse informative. Quant aux porte-parole des groupes, ils ont notamment souligné que le rapport dressait un véritable état des lieux des rapports économiques de la Suisse avec le monde. Le Conseil national a donc pris acte du document et adopté, à de larges majorités, les cinq arrêtés fédéraux.

09.025 Accord de libre-échange entre la Suisse et le Japon. Approbation

Message du 6 mars 2009 relatif à l'approbation de l'accord de libre-échange et de partenariat économique entre la Suisse et le Japon et de l'accord de mise en oeuvre entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement du Japon (FF 2009 2439)

Situation initiale

L'Accord de libre-échange et de partenariat économique (ALEPE) de large portée avec le Japon, que le Conseil fédéral soumet à l'approbation du Parlement par le présent message, approfondit les liens économiques et commerciaux déjà étroits existant entre la Suisse et le Japon. Cet accord entre la Suisse et le Japon, deuxième puissance économique mondiale, est l'accord de libre-échange le plus important depuis celui conclu avec la Communauté européenne en 1972. Le 19 février 2009, la Chef du Département fédéral de l'économie (DFE) et le ministre japonais des Affaires étrangères ont signé un accord bilatéral de libre-échange et de partenariat économique (ALEPE), et l'accord de mise en oeuvre correspondant. L'ALEPE et l'accord de mise en oeuvre entreront en vigueur cette année encore - sous réserve de la ratification par les Etats parties. L'ALEPE couvre un champ d'application sectoriel très complet. Il contient des dispositions matérielles qui régissent le commerce des marchandises (libéralisation du commerce des biens industriels et de certains produits agricoles de base et transformés, règles d'origine, procédures douanières, facilitation des échanges, élimination des obstacles techniques), le commerce des services, la circulation transfrontalière des personnes physiques à des fins commerciales, l'établissement et la protection des investissements, la protection de la propriété intellectuelle, la promotion et la facilitation du commerce électronique, la concurrence, enfin la promotion d'une relation économique plus étroite.

L'ALEPE améliore considérablement l'accès au marché, la sécurité juridique et d'autres conditions générales faites aux acteurs économiques suisses qui opèrent sur le marché nippon. Pour le Japon, il s'agit du premier accord de ce type avec un partenaire européen et du premier accord de libre-échange avec un pays industrialisé occidental. L'ALEPE renforce la compétitivité de l'économie suisse sur le marché japonais en éliminant les discriminations résultant d'accords préférentiels existants et futurs conclus par le Japon avec des Etats tiers. Le tassement actuel de la conjoncture mondiale confère encore plus d'importance à l'ouverture accrue des marchés pour notre économie si dépendante de l'étranger. Dans un contexte d'incertitude économique, la conclusion de l'ALEPE donne un signal fort en faveur de la poursuite de notre politique fructueuse de libéralisation progressive des relations économiques et commerciales internationales, et contre une recrudescence du protectionnisme. La négociation et la conclusion d'accords de libre-échange (ALE) fait aussi partie des mesures d'amélioration de l'accès aux marchés mondiaux décidées par le Conseil fédéral le 12 novembre 2008 pour soutenir la situation des cahiers de commandes des entreprises et de l'emploi en Suisse.

Du point de vue économique, le présent ALE est le plus important que la Suisse ait conclu depuis celui passé en 1972 avec la Communauté européenne (CE). Par sa taille, le Japon est en effet la deuxième économie du monde (derrière les Etats-Unis) et le quatrième partenaire commercial de la Suisse (derrière l'UE, les Etats-Unis et la Chine). En 2008, les exportations de la Suisse vers le Japon se sont élevées à 7,1 milliards de francs (3,3 % de toutes les exportations suisses) et les importations à 4,1 milliards (2,1 % de toutes les importations). Les principaux articles suisses exportés vers le Japon sont les produits chimiques et pharmaceutiques, l'horlogerie et les machines. La Suisse importe surtout des véhicules à moteur, des métaux précieux, des articles de bijouterie, des machines et des produits chimiques. Le commerce des services (services financiers et d'ingénierie, tourisme, etc.) joue également un grand rôle, de même que les investissements suisses au Japon, que ce soit dans le secteur secondaire ou dans le secteur tertiaire. Alors que la plupart des ALE passés par la Suisse avec des Etats tiers hors UE, ont été conclus dans le cadre de l'Association européenne de libre-échange (AELE), l'ALEPE est un accord bilatéral, qui lie uniquement la Suisse et le Japon. Conformément au traité douanier entre la Suisse et le Liechtenstein, la Principauté de Lichtenstein est incluse dans les dispositions de l'ALEPE concernant le commerce des marchandises. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord de libre-échange et de partenariat économique entre la Suisse et le Japon ainsi que de l'Accord de mise en oeuvre entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement du Japon

25.05.2009 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

08.06.2009 CE Adhésion.

Les deux conseils ont approuvé l'accord sans opposition.

09.048 Loi sur le contrôle des biens. Modification

Message du 20 mai 2009 concernant la modification de la loi sur le contrôle des biens (FF 2009 3839)

Situation initiale

La loi sur le contrôle des biens confère au Conseil fédéral la compétence de mettre en oeuvre des décisions internationales, sans pour autant lui permettre de prendre des mesures autonomes de contrôle des exportations. Le projet prévoit que le Conseil fédéral sera habilité à rejeter une demande de permis pour préserver les intérêts essentiels de la Suisse.

Début 2008, le public a été informé qu'un avion militaire d'entraînement exporté au Tchad en 2006 avait été utilisé au Darfour, région soudanaise limitrophe, dans le cadre d'engagements militaires armés, et ce contrairement à la déclaration d'utilisation finale signée par le gouvernement tchadien. Au sens de la loi sur le contrôle des biens, l'avion constituait un bien militaire spécifique. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco), autorité chargée de délivrer les permis, a immédiatement ouvert une enquête en collaborant avec d'autres offices. Cette enquête a confirmé les soupçons d'une utilisation inappropriée et interdite de l'appareil par les forces aériennes du Tchad.

A la suite de ces événements, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie (DFE) de mettre au point un projet de modification des critères de rejet des demandes de permis d'exportation dans le cadre de la loi sur le contrôle des biens.

En principe, la loi sur le contrôle des biens confère au Conseil fédéral uniquement la compétence de mettre en oeuvre des décisions internationales des régimes de contrôle des exportations auxquels la Suisse participe. Il n'a par conséquent pas pris jusqu'ici de décisions autonomes qui ne seraient pas appuyées par des mesures de contrôle des exportations internationales. Dans certains cas, les raisons légales s'avèrent insuffisantes pour refuser une autorisation. Le problème ne se limite toutefois pas aux avions militaires d'entraînement ou à la catégorie des biens militaires spécifiques. Le projet qui est présenté prévoit une solution applicable à toutes les catégories de biens.

Le Conseil fédéral sera habilité, de par la loi, à rejeter une demande de permis pour préserver les intérêts essentiels de la Suisse. Il aura donc la possibilité, dans des limites bien déterminées, d'agir de manière autonome. Une comparaison avec les systèmes juridiques d'autres pays montre que les dispositions régissant les exportations incluent des réflexions axées sur les intérêts nationaux dans la prise de décision.

Dans les affaires délicates, l'autorité chargée de délivrer les permis a jusqu'ici convaincu l'exportateur qu'il était également dans son intérêt de ne pas procéder à l'exportation ("moral suasion"). Les recommandations des autorités ont jusqu'à présent toujours été suivies, mais la situation n'en demeure pas moins insatisfaisante.

La modification proposée doit permettre de fournir des solutions juridiques dans des cas de figure particuliers. Il ne devrait pas y avoir de conséquences pour l'économie, puisque la nouvelle disposition s'appliquerait à des cas dans lesquels la Suisse userait autrement de la "moral suasion". (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur le contrôle des biens utilisables à des fins civiles et militaires et des biens militaires spécifiques (Loi sur le contrôle des biens, LCB)

10.09.2009 CE Ne pas entrer en matière.

01.03.2010 CN Ne pas entrer en matière.

Au **Conseil des Etats**, la majorité de la commission a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet. Elle a estimé que le Conseil fédéral pouvait déjà, sur la base de la Constitution, interdire certaines transactions délicates lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exigeait. Une minorité, emmenée par Claude Hêche (S, JU), était néanmoins d'avis que le Conseil fédéral avait besoin d'un cadre juridique pour intervenir dans ce secteur essentiel qu'est l'exportation de biens. La conseillère fédérale Doris Leuthard a elle aussi souligné que, si la loi n'était pas modifiée, le Conseil fédéral devrait de plus en plus souvent recourir au droit de nécessité. Par 20 voix contre 10, le conseil a finalement refusé d'entrer en matière.

Au **Conseil national**, la majorité de la commission a elle aussi proposé de ne pas entrer en matière. Le rapporteur de la majorité a en effet estimé que cette adaptation de la loi conduirait à un affaiblissement de la place économique suisse. Par ailleurs, il a rappelé que le Conseil fédéral avait toujours réussi à convaincre l'exportateur concerné de renoncer à l'exportation. Il a également souligné que la Constitution permettait déjà au Conseil fédéral, grâce au droit de nécessité, d'empêcher une exportation au cas où celle-ci porterait préjudice aux intérêts du pays. En revanche, une minorité de la commission, emmenée par Anita Lachenmeier (G, BS), souhaitait l'entrée en matière. Les porte-paroles de la minorité se sont en effet vivement opposés à l'idée de voir le pouvoir politique s'incliner devant l'économie. En effet, compter sur la bonne volonté des exportateurs ne saurait être, à leurs yeux, une solution satisfaisante. Si le dialogue avec les fabricants de biens dits très sensibles est important, il n'en reste pas moins que quelqu'un doit prendre une décision. Pour cela, il faudrait accorder au Conseil fédéral une certaine marge de manœuvre l'autorisant à refuser une demande d'exportation. La conseillère fédérale Doris Leuthard a souligné qu'il s'agissait d'une modification certes légère mais néanmoins nécessaire. Elle a rappelé que la Suisse devait sans cesse adapter sa législation en matière de contrôle des exportations. Par 114 contre 67, le conseil a finalement décidé de ne pas entrer en matière. L'objet a donc été liquidé.

10.009 Politique économique extérieure 2009. Rapport

Rapport du 13 janvier 2010 sur la politique économique extérieure 2009, message concernant des accords économiques internationaux et rapport concernant les mesures tarifaires prises pendant l'année 2009 (FF 2010 415)

Situation initiale

L'an dernier, la gestion de la crise financière et économique s'est trouvée au cœur de la politique économique extérieure du Conseil fédéral. La Suisse a renforcé son action pour lutter contre le protectionnisme financier et commercial, et s'est investie pour améliorer les conditions-cadre régissant le marché domestique et l'économie d'exportation. C'est ce que souligne le rapport sur la politique économique extérieure 2009, approuvé le 13 janvier 2010 par le Conseil fédéral, qui traite aussi de manière approfondie différents aspects de la durabilité.

Le chapitre introductif du rapport montre comment le Conseil fédéral prend en considération la responsabilité écologique et la solidarité sociale dans sa politique économique extérieure et dans l'amélioration des conditions-cadre pour l'économie suisse. En suspendant la garantie contre les risques à l'exportation accordée pour le projet de barrage d'Illisu en Turquie, la Suisse a donné un signe fort à cet égard. Dans le domaine des réglementations internationales, le Conseil fédéral vise à consolider les conventions environnementales et sociales internationales, à promouvoir la coopération et la cohérence entre les organisations concernées et dans les accords pertinents, et à soutenir les mesures prises sur une base volontaire par le secteur privé.

Le rapport décrit en outre comment le Conseil fédéral a contribué à faire face à la crise financière et économique à travers la politique économique extérieure qu'il a menée au sein des organisations multilatérales et dans le cadre de la politique européenne et des relations bilatérales tissées avec des Etats non européens. (Source: communiqué de presse du Conseil fédéral du 13.01.2010)

Délibérations

10.03.2010 CN Pris acte du rapport.
15.03.2010 CE Pris acte du rapport.

Projet 1

Arrêté fédéral portant approbation de l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la République d'Albanie et de l'accord agricole entre la Suisse et l'Albanie

10.03.2010 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.03.2010 CE Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral portant approbation de l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la République de Serbie et de l'accord agricole entre la Suisse et la Serbie

10.03.2010 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.03.2010 CE Adhésion.

Projet 3

Arrêté fédéral relatif à l'Accord entre la Confédération suisse et le Royaume du Lesotho concernant la promotion et la protection réciproque des investissements

10.03.2010 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.03.2010 CE Adhésion.

Projet 4

Arrêté fédéral relatif à l'accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République populaire de Chine concernant la promotion et la protection réciproque des investissements

10.03.2010 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.03.2010 CE Adhésion.

Projet 5

Arrêté fédéral relatif à l'accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République du Tadjikistan concernant la promotion et la protection réciproque des investissements

10.03.2010 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

15.03.2010 CE Adhésion.

Projet 6

Arrêté fédéral portant approbation de mesures touchant le tarif des douanes

10.03.2010 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

15.03.2010 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, une minorité emmenée par Geri Müller (G, AG) proposait de ne pas entrer en matière sur les accords de libre-échange avec le Royaume du Lesotho et la République du Tadjikistan, mais désirait toutefois poursuivre la coopération au développement avec ces deux pays. Elle estimait en effet que ces Etats ne répondaient pas aux exigences démocratiques de la Suisse en matière d'accord commercial. Aux yeux de la minorité, ces accords de promotion et de protection réciproque des investissements sont particulièrement néfastes pour les pays en développement : les capitaux affluent vers le Nord et la population locale ne retire qu'un bénéfice limité de ces accords qui profitent avant tout à l'élite étatique. Cet avis était également partagé par le groupe des Verts. Le groupe socialiste a quant à lui critiqué l'orientation stratégique de la politique économique extérieure, remettant en question la conception du Conseil fédéral d'une " politique économique extérieure cohérente " : pour la gauche, la politique commerciale doit être étroitement liée à d'autres domaines politiques, comme les droits de l'homme, la politique sociale ou la politique environnementale, et non être considérée séparément. Pour cette raison, une partie du groupe socialiste a préféré s'abstenir de participer à la plupart des votes. Les autres groupes ont quant à eux adopté l'accord à la quasi-unanimité.

Au **Conseil des Etats**, le rapport a été largement approuvé ; quant aux six arrêtés fédéraux, ils ont été adoptés à l'unanimité, moins quelques abstentions.

10.079 FMI. Adhésion aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés

Message du 8 septembre 2010 concernant l'approbation de l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés du Fonds monétaire international (FF 2010 5541)

Situation initiale

Par le message, il est proposé d'approuver l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés (NAE) du Fonds monétaire international (FMI), afin que la Suisse puisse poursuivre sa participation aux Nouveaux accords d'emprunt en vigueur après leur réforme. Les Nouveaux accords d'emprunt du FMI constituent le filet de sécurité financière du FMI lors de crises présentant une menace pour le système monétaire et financier international. Dans le cadre des Nouveaux accords d'emprunt, les pays contractants ou leurs banques centrales mettent des devises à la disposition du FMI. Celles-ci permettent d'assurer le financement des mesures de soutien du Fonds monétaire lorsque les moyens financiers ordinaires de ce dernier ne suffisent pas. La crise la plus récente a montré que des situations extrêmes exigeaient une mobilisation rapide d'importantes liquidités internationales. Entrés en force en 1998, les Nouveaux accord d'emprunt actuels (ci-après: NAE-1998) ne sont plus en mesure de répondre à cette exigence, tant du point de vue de l'ampleur des besoins que de la souplesse nécessaire. D'une part, depuis l'entrée en vigueur des NAE-1998, leur montant n'a jamais été adapté à l'évolution économique globale, et il n'est plus à la hauteur du développement considérable du système financier international. D'autre part, les NAE-1998 restreignent l'engagement des moyens à certaines facilités du FMI et nécessitent une activation au cas par cas pour des programmes financiers particuliers du FMI. C'est pourquoi les 26 parties contractantes actuelles et treize nouveaux participants ont décidé, sous réserve des ratifications parlementaires nécessaires, de réformer en profondeur les NAE-1998.

Le point essentiel de la réforme est une revalorisation significative des NAE-1998, dont le montant passera de 34 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS - il s'agit de l'unité de compte du FMI) à quelque 367 milliards de DTS (soit l'équivalent de 540 milliards de dollars américains environ). En complément, les instruments des NAE-1998 seront adaptés pour garantir une mobilisation souple et rapide des moyens en cas de crise. Le message détaille la réforme des NAE-1998, et propose d'approuver l'adhésion de la

Suisse aux NAE modifiés, de manière à ce que celle-ci, représentée par la Banque nationale suisse (BNS), puisse poursuivre sa participation aux NAE. En raison de l'interdépendance qui caractérise l'économie mondiale, des déséquilibres frappant certains Etats peuvent facilement se propager à des Etats ou régions tiers et entraver durablement les flux internationaux de capitaux et de marchandises. Pour faire face à de telles crises, la taille actuelle des marchés financiers exige non seulement d'importants moyens, mais également une coordination internationale. La Suisse est une économie ouverte, tournée vers l'extérieur, dotée d'une place financière importante et de sa propre monnaie: elle profite à ce titre de façon substantielle des initiatives internationales contribuant à la stabilité du système monétaire et financier international. Pour cette raison, une position forte de la Suisse dans les NAE sert indiscutablement ses intérêts. La réforme des NAE-1998 prévoit que la BNS portera le montant maximal de sa participation de 1,5 milliard de DTS actuellement à quelque 10,9 milliards de DTS (soit 18 milliards de francs environ). Un relèvement d'une telle ampleur reflèterait l'importance systémique de la place financière suisse et soulignerait la volonté de notre pays de contribuer significativement à la stabilité du système monétaire et financier international. Simultanément, et malgré cette participation massive, la part de la BNS aux NAE sera ramenée de quelque 4,5 % actuellement à 3 % environ, en raison de l'élargissement du cercle des participants. Comme pour les Accords généraux d'emprunt du FMI, la Confédération n'octroie à la BNS aucune garantie pour les prêts que celle-ci pourrait consentir au titre des NAE. Cependant, en cas d'activation des NAE, les ressources seront mises directement et exclusivement à la disposition du FMI. Par ailleurs, les prêts que pourrait accorder la BNS dans le cadre des NAE seront rémunérés au taux du marché et pourront être dénoncés si nécessaire. Ils se présentent de la sorte comme des réserves monétaires ordinaires. Le risque de défaillance est donc minime. En vertu de l'art. 1 de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1997 concernant l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt du Fonds monétaire international, toute décision portant cessation ou prorogation de la participation de la Suisse aux NAE incombe au Conseil fédéral, qui la prend en accord avec la BNS. Toutefois, les modifications apportées aux NAE-1998 sont si nombreuses que les NAE modifiées constituent de facto une convention nouvelle, devant donc être soumise pour adoption aux Chambres fédérales. L'échéance des NAE-1998 est fixée au 16 novembre 2012. Les parties contractantes ont jusqu'au 15 novembre 2011 pour décider de leur prorogation. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés du Fonds monétaire international

13.12.2010 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
01.03.2011 CN Adhésion.

Le 7 décembre 2010, le **Conseil national** s'est penché sur une motion d'ordre dont le dépôt avait été décidé - avec la voix prépondérante du président - par le Bureau du conseil. Cette motion d'ordre visait à ce que les objets 10.079 (FMI. Adhésion aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés) et 09.039 (Fonds monétaire international. Contribution extraordinaire limitée dans le temps pour augmenter les ressources) soient traités à la session d'hiver 2010 ; elle reprenait ainsi une demande que le Conseil fédéral avait adressée au bureau par lettre du 3 décembre 2010.

En novembre 2010, la majorité de la Commission de politique extérieure (CPE) avait décidé de ne traiter ces deux objets qu'à sa séance des 10 et 11 janvier 2011 ; c'est donc en toute logique qu'elle a rejeté la motion d'ordre. Au conseil, la gauche a suivi cet avis, demandant en outre que les NAE et le message concernant l'augmentation de l'aide publique au développement à 0,5 % du PIB soient traités simultanément. Le groupe UDC s'est lui aussi opposé à la motion d'ordre ; son rapporteur a notamment mis en évidence les risques potentiels que présentaient les engagements prévus par l'arrêté fédéral. Le conseil a finalement rejeté la motion d'ordre par 111 voix (dont celles de la gauche et de l'UDC) contre 25. Au **Conseil des Etats**, Maximilian Reimann (V, AG) a proposé de renvoyer le projet à la commission en la chargeant de réévaluer la situation en termes de risques. Pour sa part, la CPE-CE, chargée de l'examen préalable, a proposé à l'unanimité d'entrer en matière sur l'objet et de l'adopter. Se référant à l'évolution rapide de la situation dans la zone euro, Maximilian Reimann a souhaité que le Conseil des Etats réexamine la situation avec attention, de concert avec le Conseil fédéral, la BNS et d'autres experts. La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a rétorqué que, si elle agissait ainsi, la Suisse provoquerait de fait le blocage du FMI ; elle a en outre rappelé que les fonds versés constituent des réserves de

change dont la BNS pourrait toujours réclamer la restitution si nécessaire. La proposition de renvoi a finalement été rejetée par 30 voix contre 5 et, au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 27 voix contre 3 et 3 abstentions.

Après que sa commission lui eut proposé de suivre la décision du Conseil des Etats, le **Conseil national** est entré en matière sur le projet par 116 voix contre 63 (cf. 09.039 Fonds monétaire international. Contribution extraordinaire limitée dans le temps pour augmenter les ressources). La Chambre basse a rejeté deux propositions de minorité émanant du groupe UDC ; lors du débat sur l'objet 09.039, elle s'était déjà prononcée sur une proposition visant à soumettre le projet au référendum. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 94 voix contre 68 ; il a été rejeté par la majorité des Verts ainsi que par l'ensemble du groupe UDC.

10.082 Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et le Pérou. Approbation

Message du 8 septembre 2010 concernant l'approbation de l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et le Pérou et de l'accord agricole entre la Suisse et le Pérou (FF 2010 5599)

Situation initiale

L'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la République du Pérou a été signé le 24 juin 2010 à Reykjavik par la Suisse, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège, et le 14 juillet 2010 à Lima par le Pérou. L'accord couvre le commerce des produits industriels (y compris le poisson et les autres produits de la mer) et des produits agricoles transformés, les investissements, la protection de la propriété intellectuelle, les marchés publics, la concurrence et la coopération technique. Le commerce des services fait l'objet d'une clause de négociation spécifique. Afin de tenir compte des spécificités des politiques et des marchés agricoles de chacun des Etats de l'AELE, le commerce des produits agricoles non transformés est régi par des accords agricoles bilatéraux complémentaires conclus entre les pays de l'AELE et le Pérou.

L'accord de libre-échange avec le Pérou améliore sur une base large l'accès au marché et la sécurité juridique pour les exportations de marchandises. Il offre en outre aux Parties des ouvertures et des garanties juridiques en matière d'investissements (garanties en matière d'établissement d'entreprises). En ce qui concerne la protection des droits de la propriété intellectuelle, l'accord confirme voire renforce pour certains sujets le niveau des obligations prévues à l'OMC. Il contient par ailleurs des dispositions relatives à la biodiversité. Dans le domaine des marchés publics, les Etats de l'AELE et le Pérou sont convenus d'un niveau d'engagement proche de celui de l'accord plurilatéral en révision de l'OMC sur les marchés publics (à la différence de la Suisse et des autres Etats de l'AELE, le Pérou n'est pas partie à cet accord). Afin que le Pérou puisse bénéficier pleinement des nouvelles opportunités offertes par l'accord de libre-échange, celui-ci prévoit des mesures d'accompagnement et d'assistance technique.

A l'heure où le Pérou étend son réseau d'accords préférentiels, le présent accord permettra aux Etats de l'AELE de renforcer leurs relations économiques et commerciales avec ce pays et plus particulièrement d'éliminer les éventuelles discriminations résultant d'accords préférentiels conclus ou en cours de négociation entre le Pérou et certains de nos principaux concurrents, notamment les Etats-Unis, le Canada, l'UE et le Japon.

Le Pérou compte parmi les dix principaux partenaires commerciaux de la Suisse en Amérique latine. L'économie péruvienne présente un potentiel de croissance important dont les opérateurs économiques suisses seront mieux à même de bénéficier grâce à l'accord. En 2009, les exportations suisses vers le Pérou ont totalisé environ 95 millions de francs, les importations de marchandises péruviennes environ 41 millions de francs. A la fin de 2008, le montant des investissements directs suisses au Pérou s'élevait à quelque 440 millions de francs. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et le Pérou et de l'accord agricole entre la Suisse et le Pérou

01.12.2010 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
14.04.2011 CN Adhésion.

L'entrée en matière n'a pas été contestée au **Conseil des Etats**, qui a approuvé l'arrêté fédéral par 32 voix contre 0.

Au **Conseil national**, une minorité rose-verte emmenée par Carlo Sommaruga (S, GE) a proposé de renvoyer l'objet au Conseil fédéral avec pour mandat d'introduire dans l'accord de libre-échange un chapitre portant sur le développement durable ; la gauche et les Verts souhaitaient en effet que le Conseil fédéral inclue dans cet accord des clauses sociales et environnementales ainsi que la question des droits de l'homme, arguant qu'il s'agissait de la seule façon de protéger l'environnement, les travailleurs ainsi que les populations locales des retombées négatives de l'accord. Le conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann a alors fait valoir que le Pérou était l'un des dix partenaires économiques les plus importants de la Suisse en Amérique latine : l'économie péruvienne dispose d'un potentiel de croissance considérable, que les acteurs économiques suisses pourront davantage exploiter grâce à cet accord. Johann Schneider-Ammann a en outre souligné que la notion de coopération englobait non seulement les questions d'économie et de commerce, mais également l'environnement, la coopération au développement et l'aide humanitaire ainsi que les droits de l'Homme ; le développement durable et le respect des normes sociales et environnementales constituent en effet des objectifs importants de la politique de la Confédération. Il a toutefois rappelé que la politique commerciale ne peut résoudre tous les problèmes liés à l'environnement, au travail, à la société ou encore aux droits de l'homme et que la Suisse n'est du reste pas en mesure, à elle seule, d'imposer des règles en la matière. Par 109 voix contre 54, la proposition de renvoi a finalement été rejetée et, au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été adopté par 109 voix contre 30.

11.008 Politique économique extérieure 2010. Rapport

Rapport du 12 janvier 2011 sur la politique économique extérieure 2010, messages concernant des accords économiques internationaux et rapport sur les mesures tarifaires prises en 2010 (FF 2011 1315)

Situation initiale

Durant l'année sous revue, les objectifs du Conseil fédéral en matière de politique économique extérieure ont une nouvelle fois été axés principalement sur les relations avec l'UE, les règles multilatérales de l'OMC et les accords de libre-échange avec des Etats ne faisant pas partie de l'UE. Si la mise en oeuvre des accords dans ces domaines n'a pas posé de problèmes majeurs, la période n'était pas propice à l'extension du cadre réglementaire. Le Cycle de Doha n'a pas non plus abouti en 2010. La poursuite et l'ouverture de négociations avec l'UE a été compliquée par les attentes de cette dernière s'agissant de la clarification des questions institutionnelles et juridiques. Le bilan est plus positif du côté des accords de libre-échange: deux nouveaux accords ont été signés (Pérou et Ukraine), deux autres sont entrés en vigueur (Serbie et Albanie) et des négociations ont été poursuivies ou préparées avec d'autres pays. D'importants travaux ont également été menés à terme dans des domaines autres que ces trois axes prioritaires (notamment le renforcement de la surveillance des risques systémiques sur les marchés financiers, l'approbation, par le Conseil fédéral, de trois messages dans le domaine de la coopération économique au développement, l'évaluation externe des activités de l'Osec et de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE)).

Le chapitre introductif est intitulé "Commerce mondial pendant la crise économique et financière: impact sur la place économique suisse". Se concentrant sur l'année 2009, il expose les conséquences de la crise pour le commerce mondial et pour la Suisse et ses principaux partenaires commerciaux. Il est intéressant de relever que la récession a été nettement moins marquée en Suisse que dans la plupart des autres pays industrialisés, ce qui tient dans une large mesure à la demande intérieure, plus forte que la moyenne, qui a entraîné un recul des importations moins marqué en Suisse que dans la plupart des autres pays. La Suisse a donc fait partie de ceux qui ont soutenu la conjoncture mondiale pendant la crise. S'agissant du recul des exportations en 2009, la Suisse se situe dans la moyenne mondiale. La baisse relativement peu marquée des exportations tient notamment au fait que le secteur suisse des exportations travaille avant tout avec des produits spécialisés, ce qui constitue un avantage. La répartition géographique des débouchés des exportations de la Suisse, par contre, n'a pas joué un rôle particulièrement important dans l'évolution des exportations. L'analyse des évolutions observées durant l'année sous revue a permis au Conseil fédéral de tirer les conclusions de la crise et d'en dégager les enseignements économiques. Il a notamment identifié des domaines appelant des mesures structurelles,

afin que la Suisse soit également armée pour parer aux prochaines crises. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

02.03.2011 CE Pris acte du rapport.
08.03.2011 CN Pris acte du rapport.

Projet 1

Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et l'Ukraine et de l'Accord agricole entre la Suisse et l'Ukraine

02.03.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08.03.2011 CN Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral relatif à l'Accord entre la Confédération suisse et la République arabe d'Egypte concernant la promotion et la protection réciproque des investissements

02.03.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08.03.2011 CN Adhésion.

Projet 3

Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord international de 2010 sur le cacao

02.03.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08.03.2011 CN Adhésion.

Projet 4

Arrêté fédéral portant approbation de l'accord entre la Suisse et la Russie concernant la protection des indications géographiques et des appellations d'origine

02.03.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08.03.2011 CN Adhésion.
18.03.2011 CE L'arrêté est adopté au vote final.
18.03.2011 CN L'arrêté est adopté au vote final.

Projet 5

Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord entre la Suisse et la Norvège relatif aux mesures sanitaires applicables au commerce d'animaux vivants, de spermes, ovules et embryons animaux et de produits animaux, et de l'Accord entre la Suisse et la Nouvelle-Zélande sur les mesures sanitaires applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux

02.03.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08.03.2011 CN Adhésion.

Projet 6

Arrêté fédéral portant approbation de mesures touchant le tarif des douanes

02.03.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08.03.2011 CN Adhésion.

Projet 7

Arrêté fédéral portant approbation des modifications de la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein dans le domaine des produits pharmaceutiques

02.03.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08.03.2011 CN Adhésion.

Le rapport a reçu un bon accueil au **Conseil des Etats**. S'agissant des sept arrêtés fédéraux, ils ont été adoptés à l'unanimité ou, du moins, à une large majorité.

Au **Conseil national**, une minorité rose-verte de la commission a proposé de renvoyer au Conseil fédéral l'arrêté fédéral relatif à l'accord de libre-échange avec l'Ukraine et celui concernant l'accord de promotion

et de protection réciproque des investissements avec l'Egypte. Elle a demandé que l'accord de libre-échange avec l'Ukraine soit renégocié afin qu'un chapitre portant sur le développement durable soit intégré ; ce chapitre devrait reprendre les principes défendus par les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT) et les principes contenus dans les accords internationaux en matière de protection de l'environnement ratifiés par les Etats parties. En ce qui concerne l'accord de protection des investissements conclu avec l'Egypte, la même minorité souhaitait qu'il soit lui aussi renégocié et complété par des dispositions contraignant les investisseurs à respecter les droits de l'homme, les principes défendus par les conventions fondamentales de l'OIT et les principes contenus dans les accords internationaux en matière de protection de l'environnement que les deux Etats ont ratifiés ; un régime de sanctions en cas d'infractions devrait également être défini. Enfin, l'accord devrait aussi exclure que des demandes de dédommagements pour expropriation puissent être motivées par l'institution, à l'échelon national, de nouvelles réglementations en matière de droits du travail et de protection de l'environnement. Le conseil a rejeté, à une nette majorité, les deux propositions émanant du camp rose-vert - les autres groupes s'y étant opposés en bloc - et s'est ainsi rallié à la décision de sa commission et du Conseil des Etats.

Au vote final, le projet 4 a été adopté par 44 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 186 voix contre 0 au Conseil national.

7. Politique de sécurité

Généralités

- 07.037 Immobilier militaire DDPS 2008
- 07.038 Engagements de l'armée en faveur des autorités civiles. Arrêtés fédéraux
- 07.051 Mesures de promotion civile de la paix et renforcement des droits de l'homme. Prolongation
- 07.056 Engagement de militaires pour la protection de la représentation suisse à Téhéran. Rapport
- 07.057 Loi instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure. Modification
- 07.070 Sûreté aérienne contre les menaces aériennes non militaires. Accord avec l'Autriche
- 07.080 Lutte contre la criminalité. Accord avec la Bosnie-Herzégovine
- 07.087 Code pénal militaire et procédure pénale militaire. Modification
- 07.095 Combat contre les actes terroristes contre la sécurité nucléaire et maritime. Conventions et protocoles
- 07.100 Participation de la Suisse à la KFOR. Prolongation de l'engagement de la Swisscoy
- 08.021 Examen des objectifs de l'armée. Rapport
- 08.024 Programme d'armement 2008
- 08.026 Loi sur le service civil et loi sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir. Modification
- 08.027 Loi sur l'armée et l'administration militaire et loi sur les systèmes d'information de l'armée. Modification de la législation militaire
- 08.060 Pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre. Initiative populaire
- 09.018 La Suisse et la Principauté de Liechtenstein. Coopération policière dans la zone frontalière
- 09.020 Programme d'armement 2009
- 09.023 Immobilier militaire DDPS 2009
- 09.029 WEF 2010-2012 à Davos. Engagement de l'armée en service d'appui
- 09.038 Opération NAVFOR Atalanta. Service d'appui à l'étranger et révision de la LAAM
- 09.063 Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire. Modification
- 09.065 Contre de nouveaux avions de combat. Initiative populaire
- 09.070 Lutte contre la criminalité. Accord avec la Serbie
- 09.098 Pour la protection face à la violence des armes. Initiative populaire
- 10.027 Message sur l'immobilier militaire du DDPS 2010
- 10.028 Programme d'armement 2010
- 10.035 Sommet de la Francophonie 2010 à Montreux. Engagement de l'armée en service d'appui
- 10.059 Politique de sécurité de la Suisse. Rapport
- 10.074 Service civil. Rapport
- 10.078 Loi sur la protection de la population et sur la protection civile. Révision partielle

- 10.089 Rapport sur l'armée 2010
- 10.095 Promotion civile de la paix. Crédit-cadre 2012-2015 pour trois Centres de Genève
- 10.098 Participation de la Suisse à la KFOR. Prolongation de l'engagement de la Swisscoy
- 10.099 Promotion civile de la paix au DDPS. Crédit-cadre 2012-2015
- 11.016 Programme d'armement 2011
- 11.017 Message sur les immeubles du DDPS 2011
- 11.033 Interdiction du Groupe „Al-Qaïda" et des organisations apparentées
- 11.035 Protocole de l'ONU sur les armes à feu. Mise en oeuvre. Loi sur les armes. Modification
- 11.036 Convention sur les armes à sous-munitions. Loi sur le matériel de guerre. Modification

Généralités

07.037 Immobilier militaire DDPS 2008

Message du 16 mai 2007 sur l'immobilier du DDPS 2008 (FF 2007 3491)

Situation initiale

Le message sur l'immobilier du DDPS 2007 porte sur 23 nouveaux crédits d'engagement en tout pour un montant total de 280 millions de francs environ, dont 81 millions de francs seront consacrés à des adaptations architecturales pour l'infrastructure d'engagement de l'armée.

Le message sur l'immobilier du DDPS 2008 demande des crédits d'engagement pour un montant de 280 millions de francs environ, soit 3,4 millions de francs de moins que l'année précédente. Des 170 millions de francs concernant le Domaine défense, 81 millions seront consacrés à des adaptations architecturales pour l'infrastructure d'engagement. Les 110 millions de francs restants correspondent à des crédits cadres pour des projets de moindre importance et des établissements de projets. La planification de l'immobilier du Domaine défense repose sur le concept de stationnement de l'armée de juin 2005, le masterplan Développement des forces armées et de l'entreprise et la stratégie de l'immobilier du DDPS de septembre 2005. Les projets de construction serviront à améliorer ou à renouveler des infrastructures existantes. Le portefeuille immobilier du DDPS sera ainsi adapté aux besoins quantitatifs et qualitatifs de l'armée suisse. Le message sur l'immobilier du DDPS 2008 demande des crédits d'engagement de plus de 10 millions de francs chacun pour six projets du Domaine défense. L'un de ces projets, la deuxième étape du Centre d'instruction au combat Est de la place d'armes de Walenstadt/SG, est assujéti au frein aux dépenses. Il devra par conséquent être adopté par la majorité des membres du Conseil national et du Conseil des Etats. Les différents projets sont assujéti à la procédure d'approbation des plans des constructions militaires. La procédure de mise à l'enquête et de consultation publique permettra de tenir compte des intérêts du territoire et de l'environnement, des cantons et des communes ainsi que des parties concernées. Avec l'entrée en vigueur, au début de cette année, du Nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC), les coûts de location bruts sont facturés avec incidence sur les crédits aux locataires internes. Dans le présent message, les coûts de location bruts relatifs à chaque projet sont mis en évidence pour la première fois. Ils correspondent aux coûts annuels récurrents découlant des investissements. (Source : communiqué de presse du Conseil fédéral du 16.05.2007)

Délibérations

Arrêté fédéral sur l'immobilier du DDPS (Message sur l'immobilier du DDPS 2008)

20.09.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

20.12.2007 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a voté l'entrée en matière et adopté l'arrêté fédéral lors du vote sur l'ensemble, sans opposition.

Au **Conseil national**, une minorité de la commission, emmenée par Hans Widmer (S, LU) et soutenue par les socialistes et les Verts, a proposé le renvoi du projet au Conseil fédéral avec mandat de présenter un projet plafonné à un montant de 230 millions de francs. Ce chiffre correspondait au crédit budgétaire accordé pour chacun des deux exercices précédents. La minorité a estimé en effet que le domaine immobilier du DDPS ne devait pas faire partie des domaines dans lequel l'Etat augmente ses investissements. En outre, elle a souligné que la réduction des effectifs de l'armée entraînerait une diminution des besoins en locaux et, partant, des coûts afférents. La majorité de la commission a, quant à elle, recommandé l'approbation de l'enveloppe de 280 millions de francs. La proposition de renvoi a été rejetée par 96 voix contre 60. Au cours de la discussion par article, des minorités rose-vert ont proposé de renoncer à certains projets afin de réduire de 44,8 millions de francs le montant total, mais aucune n'a été suivie par les groupes parlementaires bourgeois. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 111 voix contre 68.

07.038 Engagements de l'armée en faveur des autorités civiles. Arrêtés fédéraux

Message du 30 mai 2007 concernant les arrêtés fédéraux sur les engagements de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles pour la protection des représentations étrangères, le renforcement du Corps des gardes-frontière et les mesures de sécurité du trafic aérien (FF 2007 4643)

Situation initiale

Le message a pour objectif de définir et de régler, à partir de 2008, l'engagement de l'armée en service d'appui pour la protection des représentations étrangères et des organisations internationales (mission AMBA CENTRO), le renforcement du Corps des gardes-frontière (mission LITHOS) et la sécurité du trafic aérien civil (missions TIGER/FOX). Conformément à l'art. 70, al. 2, de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire, les engagements en service d'appui qui durent plus de trois semaines doivent être approuvés par l'Assemblée fédérale.

Alors que la poursuite des engagements LITHOS et TIGER/FOX ne sont guère contestés sur le plan politique, l'engagement AMBA CENTRO a régulièrement fait l'objet de critiques.

La protection des représentations étrangères et des représentations protégées par le droit international public doit être assurée par les villes où elles sont implantées. A cet effet, près de 330 forces de sécurité doivent être engagées. Comme elles ne peuvent l'être totalement par des forces civiles, ces dernières doivent être soutenues subsidiairement par des militaires, si possible par des spécialistes de la sécurité militaire. Des troupes en cours de répétition (CR) ne doivent si possible plus être engagées; quant aux formations de milice, elles ne doivent, à l'avenir, être impliquées que dans la mesure où cela est nécessaire à leur instruction.

Le maximum des effectifs de l'armée engagés jusqu'à présent pour ces trois missions peut se résumer comme suit: AMBA CENTRO, 800 militaires, LITHOS, 200 spécialistes de la sécurité militaire, et TIGER/FOX, 90 membres de la sécurité militaire.

A l'avenir, le nombre maximum des personnes qui seront engagées doit être limité comme suit: AMBA CENTRO, 125 militaires au plus, si possible des spécialistes de la sécurité militaire, après une période de transition avec 600 militaires au maximum, LITHOS, 100 militaires (pendant l'UEFA EURO 2008 au maximum 200), si possible des spécialistes de la sécurité militaire ou des militaires en service long, et TIGER/FOX, 20 membres de la sécurité militaire. L'effectif maximal des militaires engagés passerait par conséquent de 1'090 militaires actuellement à 245. Il s'agit là de l'effectif réel nécessaire pour garantir le standard actuel de sécurité. En raison de la diminution du soutien militaire, l'effort qui doit être consenti par les cantons en matière de personnel civil pour la protection des ambassades (désormais 206 au lieu de 120 policiers chargés de la protection des ambassades) doit leur être indemnisé chaque année à raison de 22,68 millions de francs au maximum. Les trois engagements de l'armée en service d'appui pour soutenir les autorités civiles dans le domaine de la sûreté intérieure sont liés. C'est pourquoi ils sont présentés à l'Assemblée fédérale sous forme d'un message commun. Le Parlement peut ainsi mener une discussion politique cohérente. De plus, les commissions et le Parlement ne doivent pas statuer séparément sur chaque projet. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral concernant l'engagement de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles pour la protection des représentations étrangères

27.09.2007 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

19.12.2007 CE Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral concernant l'engagement de l'armée pour le renforcement du Corps des gardes-frontière dans leurs tâches de protection de la frontière

27.09.2007 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

19.12.2007 CE Adhésion.

Projet 3

Arrêté fédéral concernant l'engagement de l'armée en faveur des mesures de sécurité dans le trafic aérien

27.09.2007 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

19.12.2007 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, les débats ont été très partagés et plusieurs minorités se sont formées. Une minorité verte, emmenée par Josef Lang (G, ZG) demandait de n'entrer en matière sur aucun des trois projets. Elle considérait, d'une part, que ces projets contribuaient à renforcer la militarisation de la sécurité intérieure et, d'autre part, que les militaires n'ont pas les compétences acquises par les policiers et les douaniers en matière de sécurité civile. Deux autres minorités formées par la gauche et les verts demandaient le renvoi des projets 1 respectivement 3. Ainsi, la minorité Paul Günter (S, BE) demandait le renvoi du premier projet au Conseil fédéral, en le chargeant de confier aux cantons et aux villes concernées un mandat de prestation dans le domaine de la protection des ambassades avec obligation d'augmenter les effectifs de leurs corps de police. Par ailleurs, elle soulignait que l'assistance de l'armée dans le cadre de la surveillance des ambassades ne devait être accordée que dans des situations exceptionnelles. La minorité Hans Widmer (S, LU) se prononçait, quant à elle, pour le renvoi du troisième projet au Conseil fédéral en le chargeant de confier aux cantons un mandat de prestation en matière de sécurité dans le trafic aérien avec obligation d'augmenter leurs effectifs de police. Elle relevait par ailleurs la nécessité d'une distinction stricte entre le mandat de la police et celui de l'armée. A l'instar de la majorité de la commission, les groupes bourgeois se sont prononcés pour l'entrée en matière sur les trois projets. Leurs représentants ont en effet insisté sur l'importance que revêtent ces trois arrêtés fédéraux pour la sécurité de la population et rejeté l'argument des opposants selon lequel ils contribuaient à une militarisation de la société. Le conseiller fédéral Samuel Schmid a par ailleurs insisté sur le fait que ces arrêtés ne se limitaient pas à garantir la poursuite de la politique de recours au service de l'armée dans les opérations de maintien de la sécurité, mais qu'ils instaurent de nouvelles règles de soutien de l'armée aux autorités civiles en matière de sûreté intérieure. Suite aux débats, le Conseil national a décidé d'entrer en matière par 131 voix contre 30 et rejeté les deux propositions de renvoi respectivement par 105 voix contre 62 et 108 voix contre 63. Lors de la discussion par article du deuxième projet, une minorité emmenée par Boris Banga (S, SO) a proposé d'augmenter les effectifs du Corps des gardes-frontière de 200 fonctionnaires, en reprenant les postes de la sécurité militaire, ce qui seul permettrait de s'assurer que seuls des spécialistes seront formés aux fonctions de gardes-frontière. Le conseiller fédéral Samuel Schmid s'est prononcé contre cette proposition au motif qu'une décision concernant l'augmentation des effectifs des gardes-frontière ne pouvait être prise dans le cadre de ce projet. Il a donc demandé au conseil de la rejeter, ce qui a été fait par 96 voix contre 57. Au vote sur l'ensemble, le conseil a ensuite adopté les trois projets.

Le **Conseil des Etats** a adhéré aux décisions du Conseil national sans discussion.

07.051 Mesures de promotion civile de la paix et renforcement des droits de l'homme. Prolongation

Message du 15 juin 2007 concernant la continuation de mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme (FF 2007 4495)

Situation initiale

La promotion de la paix, des droits de l'homme et du droit international humanitaire est au cœur de la politique extérieure de la Suisse. Elle donne lieu à des actions financées depuis le 1er janvier 2004 par un crédit-cadre - une formule qui a fait ses preuves en assurant la cohérence des mesures sur plusieurs années. C'est pourquoi le Conseil fédéral demande l'ouverture d'un nouveau crédit-cadre de 240 millions de francs pour une période minimum de quatre ans à compter du 1er juillet 2008.

La Suisse a notablement intensifié ces dernières années son effort de promotion de la paix et des droits de l'homme. Elle a travaillé à la consolidation des structures et des règles multilatérales et contribué au règlement de conflits régionaux par ses bons offices, ses médiations, ses programmes bilatéraux et sa participation à des opérations multilatérales de paix.

La politique engagée de la Suisse au service de la paix, des droits de l'homme et de l'humanitaire lui a apporté une plus-value internationale de prestige et d'influence ces dernières années. Malgré des

ressources limitées, elle a développé des instruments efficaces et obtenu quelques résultats manifestes, comme la création du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, l'Initiative de Genève pour le Proche-Orient et ses contributions aux processus de paix en Colombie, au Sri Lanka, au Népal, au Sud-Soudan et en Ouganda.

Le léger relèvement de ces ressources permettra au Conseil fédéral d'accroître le nombre de détachements de personnel suisse, et de renforcer les actions prioritaires existantes, et lui donnera davantage de souplesse s'il souhaite s'engager dans de nouvelles actions qui se révéleraient judicieuses, ou mieux soutenir des opérations multilatérales de paix.

Le message aborde dans ses deux premiers chapitres les défis mondiaux et les réponses que leur apporte la communauté internationale. Le chapitre 3 expose la politique suisse en matière de paix et de droits de l'homme au sens large: ces politiques sont des tâches transversales impliquant divers services fédéraux. Il donne une vue générale, demandée par diverses interventions parlementaires, de toutes les activités menées par la Confédération dans ce domaine, ainsi que des mécanismes de coordination. Le chapitre 4 décrit les mesures concrètes à financer sur le nouveau crédit-cadre. Le chapitre 5 aborde les répercussions financières et les effets sur le personnel. On trouvera en annexe un rapport sur les mesures de gestion civile des conflits et de renforcement des droits de l'homme financées sur le crédit-cadre 2004-2007. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant l'ouverture d'un crédit-cadre pour la continuation de mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme

19.09.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

04.03.2008 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a approuvé le projet sans discussion et à l'unanimité.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a pas été contestée mais une minorité de la commission, composée exclusivement de membres du groupe UDC, a proposé de renvoyer le projet au Conseil fédéral en le chargeant d'élaborer une stratégie de promotion de la paix qui exclue tout engagement militaire et qui garantisse un respect total de la neutralité pour toutes les missions. La minorité a justifié sa proposition en arguant qu'aucune stratégie claire ni aucune analyse de la situation politique mondiale ne ressortaient du message du Conseil fédéral ; elle a déploré le manque de mesures ciblées et efficaces pour la promotion civile de la paix et estimé que les engagements de la Suisse n'étaient pas adaptés aux développements stratégiques actuels ni à l'évolution de la politique de sécurité. Quant aux rapporteurs de la commission, ils ont soutenu le projet en rappelant que la promotion civile de la paix et la consolidation des droits de l'homme étaient au cœur de la politique extérieure suisse. Ils ont également souligné que la politique menée ces dernières années par la Suisse dans les domaines de la promotion de la paix, des droits de l'homme et du droit humanitaire avaient permis de renforcer la visibilité et l'influence de la Suisse au niveau international. Les autres groupes parlementaires ont eux aussi soutenu le projet sans réserve. En ce qui concerne le Conseil fédéral, aux dires de Micheline Calmy-Rey, il est convaincu que la promotion civile de la paix et des droits de l'homme est une réponse appropriée aux défis actuels ; il est également convaincu que dans le domaine de la paix et des droits de l'homme, il est possible d'obtenir des résultats considérables avec relativement peu de moyens. Finalement, la proposition de renvoi a été rejetée par 114 voix contre 52. Au cours de la discussion par article, la majorité de la commission a proposé de relever le montant du crédit-cadre de 20 millions pour le porter à 260 millions de francs, soulignant que le plan financier de la Confédération prévoyait initialement un montant de 265 millions. Une minorité de la commission emmenée par Walter Müller (RL, SG) a proposé de se rallier à la version du Conseil fédéral et du Conseil des Etats, au motif que la baisse du cours du dollar entraînait déjà une augmentation des moyens disponibles et que le renforcement nécessaire de l'efficacité des mesures permettrait de toute façon d'atteindre les objectifs visés. Par 93 voix contre 79, le conseil a suivi la proposition de la minorité de la commission, se ralliant ainsi à la position défendue par le Conseil des Etats et le Conseil fédéral. Au vote sur l'ensemble, le projet a été approuvé par 123 voix contre 50.

07.056 Engagement de militaires pour la protection de la représentation suisse à Téhéran. Rapport

Rapport du Conseil fédéral du 8 juin 2007 à l'Assemblée fédérale relatif à l'engagement de militaires pour la protection de la représentation suisse à Téhéran (FF 2007 4683)

Situation initiale

Conformément aux art. 67 ss de la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM) et à l'ordonnance concernant l'engagement de la troupe pour la protection de personnes et de biens à l'étranger (OPPBE), des troupes peuvent fournir une aide aux autorités civiles qui le demandent, notamment aux fins de protéger les personnes et les biens particulièrement dignes de protection, à l'étranger. L'Assemblée fédérale doit approuver l'engagement lors de la session suivante, pour autant que la mise sur pied comprenne plus de 2000 militaires ou qu'elle dure plus de trois semaines. Si l'engagement s'achève avant la session, le Conseil fédéral adresse un rapport à l'Assemblée fédérale (art.70, al. 2, LAAM).
(Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

18.09.2007 CN Pris acte du rapport.
19.12.2007 CE Pris acte du rapport.

Les deux Conseils ont pris acte du rapport sans discussion.

07.057 Loi instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure. Modification

Message du 15 juin 2007 relatif à la modification de la loi instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) (Moyens spéciaux de recherche d'informations) (FF 2007 4773) Message complémentaire du 27 octobre 2010 au modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) (FF 2010 7147)

Situation initiale

La loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120) est entrée en vigueur le 1er juillet 1998. Elle vise à assurer le respect des fondements démocratiques et constitutionnels de la Suisse ainsi qu'à protéger les libertés de sa population.

Afin de détecter à temps les dangers qui pèsent sur la sûreté de la Suisse, il est nécessaire d'évaluer en permanence la situation de la menace. Le Conseil fédéral et le Parlement, tout comme les cantons, doivent être en mesure de détecter précocement les menaces pesant sur l'existence du pays, de les intégrer dans leur politique de sécurité et de prendre en temps voulu des mesures en vue de les contrer. La première tâche de la protection préventive de l'Etat est de mettre à disposition, en temps opportun, les informations nécessaires à cet effet (rapport sur la politique de sécurité de la Suisse 2000; RAPOLSEC 2000, pp. 33 et 55).

Or une analyse des risques ne peut être établie sans avoir à disposition des informations variées et un réseau d'informations solide. La recherche d'informations pertinentes en matière de sécurité relève des services de renseignements. A ce titre, le Service d'analyse et de prévention (SAP) de l'Office fédéral de la police est chargé de rechercher les informations concernant la Suisse. L'une de ses tâches est de détecter précocement les dangers liés au terrorisme, au service de renseignements prohibé, à l'extrémisme violent, au commerce illicite d'armes et de substances radioactives et au transfert illégal de technologie (prolifération). Des informations confidentielles doivent également être réunies pour ce faire.

La situation de la menace en Suisse s'est constamment dégradée au cours des dernières années, notamment en raison de la probabilité plus forte que des attentats terroristes islamistes soient commis. Depuis un certain temps, les besoins en renseignements ne peuvent plus être satisfaits; les informations pouvant être réunies ne permettent plus d'évaluer la situation et de prendre des décisions, ni de détecter à temps les dangers "cachés". Le dispositif de défense du renseignement présente des lacunes et ne correspond plus à la situation actuelle de la menace. Ni les moyens existants, ni une amélioration des flux d'informations et de la coordination entre les services de renseignements et les autorités de poursuite pénale, ni le développement du droit pénal formel et matériel ne pourront combler ces lacunes. Il faut plutôt améliorer la recherche d'informations par les services de renseignements de manière ciblée, dans

un cadre clairement délimité, afin qu'elle soit performante et proche des standards européens en la matière.

Pour ce faire, les mesures suivantes seront notamment prises:

- Les autorités et les unités administratives de la Confédération et des cantons seront tenues de fournir des renseignements dans des cas concrets, mais uniquement si cela est nécessaire pour prévenir des dangers graves (terrorisme, service de renseignements politiques ou militaires prohibé ou commerce illicite de substances radioactives). Aux mêmes conditions, les transporteurs commerciaux devront également communiquer les données en leur possession.

- En dernier recours, les moyens spéciaux de recherche d'informations seront employés. Toujours uniquement dans les domaines du terrorisme, du service de renseignements politiques ou militaires prohibé et du commerce illicite de substances radioactives, il sera possible, en cas de menaces concrètes, de surveiller la correspondance par poste et télécommunication à titre préventif, de procéder à des observations de personnes dangereuses dans les lieux qui ne sont pas librement accessibles, y compris au moyen d'appareils techniques, et de perquisitionner secrètement des systèmes informatiques. L'utilisation de ces moyens est soumise à une double approbation (examen judiciaire par le Tribunal administratif fédéral, et contrôle sous l'angle de la politique de l'Etat de la part du chef du Département fédéral de Justice et Police (DFJP) et du chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS).

- Le chef du DFJP recevra la compétence d'interdire des activités qui servent à promouvoir des agissements terroristes ou extrémistes violents et qui menacent concrètement la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. Par ailleurs, le recours à des informateurs, leur protection et leur indemnisation reposeront sur une base légale formelle. Pour garantir la protection des informateurs et des collaborateurs du SAP dans le cadre de la recherche d'informations, il sera possible de les munir d'identités d'emprunt.

- Cette extension du champ de compétence entraîne un renforcement équivalent des voies de droit. Pour pouvoir ordonner l'utilisation de moyens spéciaux de recherche d'informations, il faudra qu'ils aient été soumis au préalable à l'approbation du Tribunal administratif fédéral et de l'exécutif. Les décisions relatives à l'obligation de communiquer et à l'interdiction d'activités seront soumises à un contrôle judiciaire probant effectué par le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral.

Les critères restrictifs mis en place et les contrôles multiples empêchent toute restriction illicite des droits fondamentaux de tiers. Toutes les mesures sont conformes à la Constitution et compatibles avec les droits fondamentaux. Elles se fondent notamment sur un intérêt public prouvé et respectent le principe de la proportionnalité. Le projet est en outre compatible avec la Convention européenne des Droits de l'homme (CEDH) et avec le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques. Les besoins en effectifs, les investissements et les frais d'exploitation seront couverts grâce à des compensations internes au DFJP. (Source : message du Conseil fédéral)

Au printemps 2009, le Parlement a renvoyé au Conseil fédéral le message du 15 juin 2007 sur la révision de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI). Dans le message complémentaire, le Conseil fédéral prend position sur les points que le Parlement lui a demandé de préciser, en s'en tenant aux mesures qui jouissent d'une bonne acceptation politique ou qui découlent d'adaptations à une nouvelle situation organisationnelle ou juridique ou de recommandations émanant d'autorités de surveillance. L'avis de droit indépendant commandé par le Conseil fédéral sur la question de la constitutionnalité du projet de révision a conclu en juin 2009 que ce projet n'était pas contraire au droit supérieur (Constitution, Cst.; RS 101; Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, CEDH; RS 0.101), mais que certains points devaient être améliorés. Plusieurs changements se sont produits depuis l'adoption du message en 2007, qui ont eu des répercussions directes et indirectes sur le projet de révision. Ainsi, le 1er janvier 2009, les parties de l'Office fédéral de la police (fedpol) assumant des tâches de renseignement ont été transférées au DDPS, étape suivie le 1er janvier 2010 par leur regroupement avec le Service de renseignement stratégique (SRS) pour former un nouvel office fédéral (Service de renseignement de la Confédération, SRC). Parallèlement, est entrée en vigueur, le 1er janvier 2010, la loi fédérale du 3 octobre 2008 sur le renseignement civil (LFRC) qui règle l'application des dispositions restrictives instaurées par la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI), notamment en matière de traitement des données, sans restreindre inutilement les activités de renseignement à l'étranger, ainsi que l'intégration des deux systèmes d'information pour la sécurité extérieure et la sécurité intérieure. Dans son rapport du 28 novembre 2008 sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a proposé que deux

modifications concernant les contrôles de sécurité relatifs à des personnes soient apportées à la LMSI à la faveur de la révision de cette dernière. De son côté, la Délégation des Commission de gestion des deux chambres (DélCdG) a émis deux recommandations (7 et 11) en lien direct avec la révision de la LMSI dans son rapport du 21 juin 2010 sur le traitement des données dans le système ISIS. En novembre 2009, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de rédiger un message complémentaire sur les parties non ou peu controversées du projet de révision initial ("LMSI II réduite"), renvoyant les autres parties à une codification globale des services du renseignement civil à présenter au plus tard d'ici la fin 2013 ("loi sur le service de renseignement"). En attendant ladite codification globale, le message complémentaire se limite à combler les principales lacunes, pour autant que les mesures en question figuraient déjà dans le paquet législatif initial et jouissent d'une bonne acceptation politique ou qu'elles relèvent soit d'adaptations à une nouvelle situation organisationnelle ou juridique soit de recommandations émanant d'autorités de surveillance. Cette manière de procéder ne touche pas à la substance du projet initial. Dès lors, attendu qu'une nouvelle consultation ne déboucherait pas sur des résultats fondamentalement différents, on a pu y renoncer. (Source : message complémentaire du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (Moyens spéciaux de recherche d'informations)

17.12.2008	CN	Ne pas entrer en matière.
03.03.2009	CE	Entrer en matière et renvoi du projet au Conseil fédéral.
28.04.2009	CN	Adhésion au renvoi
31.05.2011	CE	Classement.

Projet 2

Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)

31.05.2011	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
14.09.2011	CN	Divergences.
20.09.2011	CE	Divergences.
27.09.2011	CN	Divergences.
28.09.2011	CE	Divergences.

Projet 1

Au **Conseil national**, la majorité de la commission a proposé d'entrer en matière et de renvoyer le projet au Conseil fédéral, en le chargeant notamment de réexaminer la conformité du projet avec la Constitution et de préciser les notions de "sûreté intérieure" et de "sûreté extérieure", de "biens juridiques protégés", ainsi que de "signes de soupçons". Au contraire, une minorité Daniel Vischer (G, ZH) a proposé de ne pas entrer en matière. Les socialistes et les Verts jugeaient en effet le projet inutile et inadapté, affirmant qu'il ne contenait aucune mesure nouvelle qui permettrait de prévenir des attentats. Le groupe UDC était partagé : une partie de ses membres soutenait la proposition de renvoi du projet, tandis que l'autre proposait de ne pas entrer en matière. Le groupe radical-libéral et le groupe PDC/PEV/PVL soutenaient pour leur part la proposition de la majorité de la commission, même s'ils reconnaissaient la nécessité de clarifier certains points de la proposition. Plusieurs orateurs ont par ailleurs rappelé que si en Suisse la sûreté de l'Etat n'était pas pleinement assurée, la Suisse risquerait de devenir à son tour, et contre son gré, une menace pour d'autres Etats. Par 92 voix contre 79, le Conseil national a suivi la minorité de la commission et a décidé de ne pas entrer en matière sur le projet.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière a été décidée sans opposition. Le Conseil des Etats a renvoyé le projet au Conseil fédéral en le chargeant de redéfinir les instruments de surveillance et d'examiner la conformité du projet avec la Constitution. Il a également invité le Conseil fédéral à préciser les notions, peu claires, de " biens juridiques protégés " et de " soupçons fondés " ainsi que celles de " sûreté intérieure " et de " sûreté extérieure ", dont la mise en danger justifie l'application de mesures de surveillance préventive. Enfin, le conseil a demandé au Conseil fédéral de renforcer la surveillance parlementaire et de préciser les modalités de la collaboration des organes de police de la Confédération avec les autorités cantonales, d'une part, et étrangères, d'autre part. Le conseiller fédéral Ueli Maurer

s'est montré disposé à retravailler le projet et a lui-même plaidé en faveur du renvoi du projet au Conseil fédéral, non sans insister cependant sur la nécessité de procéder à une révision de la LMSI.

La procédure ne permettant pas au **Conseil national** de refuser une deuxième fois d'entrer en matière, celui-ci n'a pu que décider s'il allait se rallier ou non à l'avis du Conseil des Etats, à savoir renvoyer le projet au Conseil fédéral. La gauche et les Verts étaient opposés au renvoi. Daniel Vischer (G, ZH) a notamment critiqué la collecte de données à des fins préventives qui pourrait résulter de la mise en application du projet ; il a en outre émis des doutes sur le fait que ce projet puisse, même après sa modification par le Conseil fédéral, être compatible avec les droits fondamentaux. En revanche, le centre et la droite souhaitaient donner une chance au Conseil fédéral de retravailler le projet. Au vu de l'évolution des menaces pour la sécurité nationale, l'Etat a besoin d'instruments pour assurer sa propre protection et celle de la population, a estimé Norbert Hochreutener (CEg, BE). S'exprimant au nom du groupe UDC, Pirmin Schwander (V, SZ) a pour sa part justifié l'adhésion de son groupe au renvoi du projet par le fait que le conseiller fédéral Ueli Maurer était disposé à retravailler la loi selon le mandat du Parlement. Ueli Maurer, justement, a qualifié de bon compromis le renvoi du projet au Conseil fédéral. Il a néanmoins concédé que la marge de manœuvre pour élaborer une loi conforme aux droits fondamentaux n'était pas énorme ; il faudra, selon lui, inclure dans un message complémentaire un avis de droit externe sur la conformité du projet avec la Constitution. Par 104 voix contre 44, le Conseil national a décidé de renvoyer le projet au Conseil fédéral.

Projet 2

Au **Conseil des Etats**, Claude Janiak (S, BL) a proposé, au nom de la commission, d'entrer en matière sur le projet de modification de la loi instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI), remanié par le Conseil fédéral. Sur la proposition de la DélCdG, la commission a recommandé de modifier l'art. 17, al. 5, LMSI de sorte qu'un informateur du Service de renseignement de la Confédération ne soit pas automatiquement protégé contre les poursuites pénales. L'identité d'une source en Suisse peut être communiquée aux autorités suisses de poursuite pénale si cette personne est soupçonnée d'avoir commis un acte pénalement répréhensible poursuivi d'office ou si cette communication est indispensable à l'élucidation d'une infraction grave. En cas de litige entre l'autorité de poursuite pénale requérante et le service de renseignement, il incombe au Tribunal pénal fédéral de trancher. Le rapporteur de la commission Claude Janiak (S, BL) a justifié cette modification en rappelant l'affaire de l'attentat du Grütli. Le conseil a finalement suivi la proposition de sa commission sans opposition. Concernant la loi fédérale du 3 octobre 2008 sur le renseignement civil (LFRC), la commission a proposé, de nouveau sur recommandation de la DélCdG, d'introduire les art. 3bis et 3ter, afin d'inscrire dans la loi les règles existantes relatives à l'exploration radio et à l'autorité de contrôle indépendante. Le conseil a approuvé cette modification sans discussion et sans opposition. De plus, ces nouvelles dispositions ont conduit à l'ajout des al. 1bis et 1ter à l'art. 99 de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM). Par ailleurs, le conseil, conformément à la proposition de la commission, a créé les bases légales concernant le contrôle de sécurité relatif aux personnes lors du recrutement, qui permettra à l'avenir de contrôler toutes les recrues. Il s'agit notamment de déterminer si une arme peut leur être confiée ou non. L'art. 16, al. 1 de la loi fédérale du 3 octobre 2008 sur les systèmes d'information de l'armée (LSIA) a donc été complété d'une let. g et les articles 144, 147, al. 1, 2 et 3, 148, al. 1, 2 et 3 et 149, al. 1 et 2 ont été adaptés en conséquence. Au vote sur l'ensemble, la LMSI (projet 2) a été adoptée à l'unanimité. Le projet initial du Conseil fédéral (projet 1) a quant à lui été classé, sur la proposition de la commission.

Au **Conseil national**, les rapporteurs de la commission ont proposé d'entrer en matière sur le projet. Une minorité rose-verte y était pour sa part opposée, car elle voyait notamment d'un mauvais œil les investigations " préventives ", menées sans soupçons concrets ; elle considérait que les instruments actuels étaient suffisants pour lutter contre la préparation d'actes terroristes, dans la mesure où un soupçon concret existe. Les autres groupes parlementaires se rangeaient quant à eux dans le camp de la majorité de la commission. Le conseiller fédéral Ueli Maurer a ensuite précisé qu'il n'était pas question d'espionner les citoyens, mais de créer les bases légales ad hoc qui tiennent compte des développements que le domaine de la surveillance a connus ces dernières années. Par 109 voix contre 46, le conseil a décidé d'entrer en matière sur le projet, suivant en cela la majorité de la commission. Lors de la discussion par article, la majorité de la commission a proposé de modifier l'art. 3, al. 2, LMSI de sorte que toutes les références nominales associées aux informations recueillies en vertu de l'al. 1 soient détruites dans un délai d'un an si la preuve que l'activité observée sert à la préparation ou à la réalisation d'une activité liée au terrorisme, à l'extrémisme violent ou au renseignement prohibé n'a pas été apportée dans

ce délai. Cette proposition l'a emporté par 104 voix contre 51 sur celle d'une minorité rose-verte, qui souhaitait maintenir le droit en vigueur. S'agissant de l'art. 9 LMSI, la majorité de la commission a suggéré que la compétence d'interdire l'exercice d'une activité servant, directement ou indirectement, à propager, à soutenir ou, d'une autre manière, à promouvoir des agissements liés au terrorisme ou à l'extrémisme violent, et menaçant concrètement la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse soit confiée au Conseil fédéral et non pas au chef du DFJP. Une première minorité, composée de membres des groupes libéral-radical et PDC/PEV/glp, a, pour sa part, proposé de suivre le Conseil des Etats et de laisser cette compétence au chef du DFJP. Une deuxième minorité, issue du camp rose-vert, voulait même biffer cette disposition, estimant qu'elle était trop vague et que l'interdiction allait trop loin. Finalement, la proposition de la majorité l'a emporté par 99 voix contre 62 et par 116 voix contre 41. Pour ce qui est de l'art. 10a, al. 4, LMSI, une minorité emmenée par Pirmin Schwander (V, SZ) entendait supprimer la possibilité de mettre à disposition de services privés et d'autorités de sûreté et de police étrangères le système électronique visant à la présentation de la situation ; elle considérait en effet que cette disposition était redondante avec l'art. 17 LMSI, lequel réglait de manière suffisante la transmission de données personnelles. Au nom de la majorité de la commission, Kurt Fluri (RL, SO) a proposé pour sa part de suivre le Conseil fédéral, soulignant que cette transmission était soumise à des conditions strictes prévues par la loi. Le conseil a toutefois décidé, par 82 voix contre 79, de suivre l'avis de la minorité et de biffer le passage concerné. Par ailleurs, une minorité UDC entendait biffer l'art. 18, al. 1, LMSI, car elle s'opposait au remplacement du droit d'accès indirect par un droit d'accès direct ; elle considérait notamment que la sécurité de l'Etat devait primer sur la protection des données, tout particulièrement lorsqu'il était question de terrorisme. Cette proposition l'a emporté par 97 voix contre 63, grâce au soutien du groupe libéral-radical et du groupe PDC/PEV/glp. Suivant la majorité de la commission, le Conseil national a complété l'art. 33, let. b, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAf) par un chiffre 4 en vertu duquel le recours au Tribunal administratif fédéral est également recevable contre les décisions du Conseil fédéral concernant l'interdiction d'exercer une activité conformément à la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure. Par ailleurs, comme la commission le lui avait proposé, le conseil a suivi sans discussion le Conseil des Etats s'agissant de l'art. 99 LAAM ainsi que des art. 16, 144, 147, 148 et 149 LSIA. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 112 voix contre 39.

Lors de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a décidé de se rallier au Conseil national s'agissant de l'art. 9 LMSI, mais de maintenir la version du Conseil fédéral concernant l'art. 10a, al. 4. Au nom de la commission, Claude Janiak (S, BL) a souligné que l'objectif visé en l'espèce était de disposer d'une présentation de la situation en cas d'événement particulier, et non pas d'organiser une collecte de données personnelles sensibles. Le conseil a également maintenu la version du Conseil fédéral s'agissant de l'art. 18, al. 1, LMSI, et ce malgré les critiques de Claude Janiak, qui considérait que le Conseil national avait fait preuve d'incohérence en biffant cet article. Enfin, la Chambre haute s'est aussi ralliée à la décision du Conseil national sur les autres divergences qui subsistaient.

Au **Conseil national**, la majorité de la commission a proposé de maintenir la décision relative à l'art. 10a, al. 4, LMSI, tandis qu'une minorité composée de membres du groupe libéral-radical et du groupe PDC/PEV/glp souhaitait plutôt suivre le Conseil des Etats. Edi Engelberger (RL, NW) a déclaré qu'il ne s'agissait pas de fichier des individus, mais uniquement de constituer un journal visant à dépeindre la situation en cas d'événement particulier et qui serait supprimé ou verrouillé a posteriori. Par 92 voix contre 71, le conseil a décidé d'opter pour la version du Conseil fédéral, suivant en cela sa commission ainsi que le Conseil des Etats. Une autre divergence subsistait au sujet de l'art. 18, al. 1, LMAP : la majorité de la commission proposait de maintenir la décision de son conseil, tandis qu'une minorité rose-verte demandait d'approuver - à l'instar du Conseil des Etats - le projet initial du Conseil fédéral. Cette minorité estimait en effet que la décision du Conseil national non seulement était incohérente et représentait un recul important, mais encore qu'elle n'était pas acceptable puisqu'elle ne permettait pas de garantir la sécurité du droit. A titre de compromis, Pirmin Schwander (V, SZ), Kurt Fluri (RL, SO) et Norbert Hochreutener (CEg, BE) ont déposé chacun une proposition de teneur identique, qui prévoyait de maintenir la teneur actuelle des al. 1, 3 et 5, mais de reprendre les dispositions de la loi sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP) - en y apportant des modifications d'ordre rédactionnel - aux al. 2 et 6. Selon Pirmin Schwander, c'est le fait que la personne concernée obtienne les renseignements souhaités qui importe, que le système soit direct ou indirect ; les deux adaptations susmentionnées permettraient en outre de résoudre le problème, relevé par la chambre haute, de non-conformité à la CEDH tout en garantissant au mieux la protection de l'Etat. Soutenues par le groupe

PDC/PEV/glp, par le groupe libéral-radical et par le groupe UDC, les trois propositions individuelles l'ont emporté sur la proposition de la minorité par 117 voix contre 47 ; elles ont même été approuvées à l'unanimité par le Conseil national lors du deuxième vote, face à la proposition de la majorité.

Au **Conseil des Etats**, des divergences subsistaient s'agissant de l'art. 18 LMAP. La commission était d'avis que la décision du Conseil national représentait un recul et qu'elle n'était pas conforme à la CEDH. Elle a donc proposé de reprendre ici les dispositions pertinentes de la LSIP : selon Claude Janiak (S, BL) cette solution garantit certes l'existence du droit d'accès direct d'un point de vue général, mais l'application du droit d'accès indirect s'agissant des données importantes du point de vue de la protection de l'Etat, droit d'accès qui peut aussi être différé. Le conseil a adopté cette proposition sans en débattre.

Etat de la synthèse : septembre 2011

07.070 Sûreté aérienne contre les menaces aériennes non militaires. Accord avec l'Autriche

Message du 12 septembre 2007 concernant l'Accord entre la Suisse et l'Autriche relatif à la collaboration en matière de sûreté aérienne contre les menaces aériennes non militaires (FF 2007 6209)

Situation initiale

Compte tenu de la menace mise en évidence par les attentats du 11 septembre 2001, il apparaît plus que jamais nécessaire de renforcer la coopération transfrontalière dans le domaine de la sûreté aérienne face aux menaces aériennes non militaires.

Le Championnat d'Europe de football 2008 (EURO 08) aura lieu du 7 au 29 juin 2008 en Autriche et en Suisse. Ce genre de manifestation attirant l'attention du monde entier, il offre la possibilité à des groupes extrémistes de réaliser leurs objectifs par le biais d'attaques terroristes. Partant de ce constat, la Suisse a résolu d'intensifier sa collaboration dans le domaine de la sécurité avec l'ensemble de ses voisins.

L'Accord soumis à approbation par le message règle la coopération entre la Suisse et l'Autriche en matière de sûreté aérienne contre les menaces constituées par des aéronefs civils. Cette coopération ne doit toutefois pas prendre fin au terme de l'EURO 08, mais se poursuivre bien au-delà. La Partie suisse éprouve un vif besoin d'intensifier l'échange d'informations en ce qui concerne le Forum économique mondial (World Economic Forum WEF) qui se tient chaque année à Davos. Comme on le sait, la Suisse a déjà conclu des accords à ce sujet avec ses voisins: la France, l'Italie et l'Allemagne. S'agissant de l'accord, la coopération se limite dans un premier temps, à la demande de l'Autriche, à un vaste échange d'informations sur l'ensemble des données de sécurité relatives aux menaces aériennes non militaires. Il ne sera pas possible d'effectuer, par la collaboration avec l'Autriche décrite ci-dessous, des engagements transfrontaliers de police aérienne avec des avions des Forces aériennes comme c'est prévu avec la France et l'Italie et, dans une moindre mesure, également avec l'Allemagne. L'accord en discussion constitue en revanche la poursuite logique de la politique du Conseil fédéral visant à préserver la sécurité du pays contre les attaques terroristes aériennes. L'échange précoce et systématique de renseignements sur la situation aérienne générale améliore les capacités d'intervention des deux Parties vis-à-vis d'une menace concrète.

La coopération s'effectue dans le respect de la souveraineté des deux Etats. Conformément à l'art. 54, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.), les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Etant donné que la conclusion d'un traité international sur la collaboration militaire en matière d'engagement selon l'accord ne relève pas de l'art. 7a de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010) ni, par conséquent, de la compétence propre du Conseil fédéral, et qu'il n'existe aucune délégation légale en faveur du Conseil fédéral, cet accord doit être soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 166, al. 2, Cst.

L'accord est conclu pour une durée indéterminée mais il peut être dénoncé en tout temps. Il ne prévoit aucune adhésion à une organisation internationale et ne contient aucune disposition importante fixant des règles de droit au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst. Sa mise en oeuvre n'exigeant du reste pas l'adoption de lois fédérales supplémentaires, il n'est pas sujet au référendum facultatif selon l'art. 141, al. 1, let. d, Cst. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant l'Accord entre la Suisse et l'Autriche relatif à la collaboration en matière de sûreté aérienne contre les menaces aériennes non-militaires

20.12.2007 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

17.03.2008 CE Adhésion.

Les deux Conseils ont adopté l'accord sans discussion.

07.080 Lutte contre la criminalité. Accord avec la Bosnie-Herzégovine

Message du 28 septembre 2007 concernant l'Accord avec la Bosnie-Herzégovine sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité (FF 2007 7107)

Situation initiale

Outre la coopération internationale mise en place dans le cadre d'Interpol et les efforts déployés au niveau européen avec Schengen, Europol et Eurojust, la coopération bilatérale est un pilier de la coopération policière internationale de la Suisse.

Des accords de coopération bilatéraux existent d'ores et déjà avec les Etats voisins et la Hongrie, la Slovénie, la Lettonie et la République tchèque. D'autres traités ont été signés avec l'Albanie, la Macédoine et la Roumanie. Ils ont été approuvés par le Parlement lors de la session de printemps 2007, mais ne sont pas encore entrés en vigueur. L'accord avec la Bosnie-Herzégovine renforce la coopération à l'échelon bilatéral avec un Etat de l'Europe du Sud-Est, région importante pour la sécurité intérieure de la Suisse.

L'accord a été négocié et paraphé au cours d'une seule rencontre qui a eu lieu durant le premier semestre 2006. Il a été approuvé le 14 février 2007 par le Conseil fédéral et signé par le conseiller fédéral Christoph Blocher le 24 avril 2007 à Berne.

L'accord règle la collaboration transfrontalière entre les autorités de police compétentes en vertu de leur droit national dans les domaines de l'échange d'informations, de la coordination des engagements opérationnels, de la création de groupes de travail communs, de la formation et du perfectionnement, dans le strict respect de la protection des données. Il a pour but premier la lutte contre la grande criminalité, mais est applicable à toutes les sortes de criminalité. En est explicitement exclue la coopération policière en matière de délits politiques, militaires et fiscaux.

Cet accord ne porte pas atteinte au partage des compétences entre les autorités de justice et de police. La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, de même que celle entre ces derniers ne sont pas affectées. Cet accord peut être mis en oeuvre avec les moyens existants. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord avec la Bosnie-Herzégovine sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité

11.03.2008 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

22.09.2008 CN Adhésion.

03.10.2008 CE L'arrêté est adopté au vote final.

03.10.2008 CN L'arrêté est adopté au vote final.

Les deux conseils ont approuvés l'accord sans discussion et à l'unanimité.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 179 voix contre 0 au Conseil national.

07.087 Code pénal militaire et procédure pénale militaire. Modification

Message du 31 octobre 2007 concernant la modification du code pénal militaire et de la procédure pénale militaire (Modifications découlant de la nouvelle PG CPM et autres adaptations) (FF 2007 7845)

Situation initiale

Le code pénal militaire et la procédure pénale militaire sont adaptés aux nouvelles dispositions de la partie générale du code pénale militaire qui sont entrées en vigueur le 1er janvier 2007. L'occasion est également mise à profit pour mettre à jour la terminologie et corriger quelques erreurs. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Code pénal militaire et procédure pénale militaire (Modifications découlant de la nouvelle PG CPM et autres adaptations)

11.06.2008	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
29.09.2008	CN	Adhésion.
03.10.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.
03.10.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

Les deux conseils ont approuvés le projet sans discussion et à l'unanimité.

Au vote final, la loi a été adoptée par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 188 voix contre 0 au Conseil national.

07.095 Combat contre les actes terroristes contre la sécurité nucléaire et maritime. Conventions et protocoles

Message du 7 décembre 2007 relatif à la ratification d'une convention et à l'amendement d'une convention ainsi qu'à l'adhésion à deux protocoles de révision de l'ONU visant à combattre les actes terroristes contre la sécurité nucléaire et maritime (FF 2008 1041)

Situation initiale

Les quatre conventions qui sont l'objet du message traitent de la prévention des actes terroristes impliquant des substances radioactives, de la lutte contre de tels actes ainsi que de l'amélioration de la protection des substances et des installations nucléaires, de la navigation maritime et des plates-formes fixes contre les attaques terroristes. Elles permettent en premier lieu un renforcement de la coopération internationale dans ces domaines.

La menace du terrorisme international est un phénomène qui est apparu bien avant l'aube du nouveau millénaire. La communauté internationale n'a dès lors pas attendu les attentats du 11 septembre 2001 pour engager le combat contre le terrorisme.

Ce qui a changé depuis lors, c'est que les terroristes s'en prennent maintenant essentiellement et intentionnellement à des civils ou à des infrastructures civiles et qu'ils ont désormais accès à des techniques ultramodernes ayant un potentiel de destruction sans précédent. Ces nouvelles formes de menaces appellent un ajustement des instruments proposés par le droit international. Le message porte sur la ratification d'une nouvelle convention et de la modification d'un autre traité de droit international ainsi que sur l'adhésion à deux protocoles de révision, datant tous de 2005. Ces quatre instruments internationaux traitent de la prévention des actes terroristes impliquant des substances radioactives, de la lutte contre de tels actes ainsi que de l'amélioration de la protection des substances et des installations nucléaires, de la navigation maritime et des plates-formes fixes contre les attaques terroristes. Visant en premier lieu à renforcer la coopération internationale, ils exigent des Etats Parties la mise en place de législations efficaces en matière de prévention des attentats terroristes dirigés contre la sécurité nucléaire ou la sécurité de la navigation maritime et en matière de poursuite des responsables. Les traités qui sont l'objet du message font tous les quatre partie du concept de droit international mis en place par l'ONU et ses institutions spécialisées pour combattre le terrorisme.

Même si, jusqu'ici, la Suisse a été largement épargnée par le terrorisme international, cela fait longtemps qu'elle considère la lutte contre ce fléau comme une tâche prioritaire. Elle fait tout ce qui est en son pouvoir pour empêcher que des groupes terroristes ne reçoivent un soutien financier ou logistique à partir de son territoire.

Mais c'est aussi pour assurer la sécurité de son propre territoire de même que celle de ses ressortissants qui se rendent à l'étranger en qualité de touristes ou pour affaires qu'elle collabore étroitement avec les autres Etats et les organisations internationales.

La ratification des traités internationaux en question est sujette au référendum facultatif. Bien qu'une adaptation de la législation fédérale ne soit pas nécessaire - les dispositions de ces quatre traités visés ont déjà été intégrées dans le droit suisse -, le Conseil fédéral a décidé d'organiser une procédure de consultation en raison de l'importance politique de ces traités internationaux. La ratification, l'amendement et l'adhésion proposés ont été unanimement approuvés par les participants à la consultation.

La forme du message unique a été choisie pour des raisons d'économie. Elle se justifie en raison de l'unité de la matière et du fait que ce sont tous des traités internationaux. Cette forme permet aux Chambres fédérales et à leurs commissions d'avoir une vue d'ensemble et de mener un débat politique cohérent. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral portant approbation de la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire

04.03.2008	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
27.05.2008	CE	Adhésion.
13.06.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
13.06.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Projet 2

Arrêté fédéral portant approbation de l'amendement de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires

04.03.2008	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
27.05.2008	CE	Adhésion.
13.06.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
13.06.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Projet 3

Arrêté fédéral portant approbation du Protocole 2005 relatif à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime

04.03.2008	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
27.05.2008	CE	Adhésion.
13.06.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
13.06.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Projet 4

Arrêté fédéral portant approbation du Protocole de 2005 relatif au Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental

04.03.2008	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
27.05.2008	CE	Adhésion.
13.06.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
13.06.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Les deux conseils ont adopté les quatre projets sans discussion et sans opposition.

Au vote final, le projet 1 a été adopté par 189 voix contre 0 au Conseil national et par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats. Le projet 2 a été adopté, respectivement par 188 voix contre 0 et par 41 voix contre 0.

Le projet 3 a été adopté par 189 voix contre 0 au Conseil national et par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats. Le projet 4 a été adopté, respectivement par 189 voix contre 0 et par 41 voix contre 0.

07.100 Participation de la Suisse à la KFOR. Prolongation de l'engagement de la Swisscoy

Message du 21 décembre 2007 à l'appui de l'arrêté fédéral concernant la prolongation de la participation suisse à la Kosovo Force multinationale (KFOR) (FF 2008 431)

Situation initiale

L'arrêté fédéral simple doit permettre d'autoriser la poursuite jusqu'au 31 décembre 2011, avec une légère augmentation d'effectif, de l'engagement de la "Swiss Company" (SWISSCOY) dans le cadre de la Kosovo Force multinationale (KFOR), initialement prévu, dans les conditions et dans son ampleur actuelles, du 6 juin 2005 au 31 décembre 2008. La Suisse conserve la possibilité de mettre fin à l'engagement en tout temps.

Sa sécurité intérieure étant directement liée à la stabilité du Kosovo, la Suisse a tout intérêt à voir ce dernier vivre en paix, en sûreté et avec des perspectives d'avenir. En effet, quelque dix pour cent des Albanais du Kosovo (c'est-à-dire environ 110 000 personnes) résident en Suisse. Toute détérioration de la sécurité dans leur pays d'origine ayant des conséquences en Suisse, celle-ci s'engage très fortement au Kosovo.

La SWISSCOY est un élément d'une grande importance au plan national dans le cadre de l'ensemble de l'engagement de la Suisse au Kosovo. La fin de la présence militaire internationale n'est toujours pas d'actualité. La poursuite de l'engagement est nécessaire pour la Suisse. Celle-ci participe depuis le début aux troupes de paix de la KFOR. Nos partenaires européens ne comprendraient pas que nous retirions maintenant le contingent suisse et pourraient interpréter cela comme un manque de solidarité, vu les besoins continuels d'effectifs. La poursuite de l'engagement de la SWISSCOY va également dans le sens de l'arrêté fédéral du 11 mai 2005, qui a consolidé le développement de la promotion militaire de la paix prévu par le plan directeur de l'armée.

La possibilité doit être donnée d'envoyer rapidement sur place 50 personnes au maximum pour une durée limitée à deux mois au plus. Ces éléments supplémentaires seraient affectés, d'une part, à la maintenance de l'infrastructure et du matériel de la SWISSCOY dans la zone d'engagement et, d'autre part, à la sécurité de la SWISSCOY si la situation au Kosovo venait temporairement à se détériorer entretemps. Dans le pire des cas, l'effectif de la SWISSCOY pourrait atteindre 270 personnes au maximum pour une brève durée.

Le 31 décembre de chaque année, le DDPS remet un rapport intermédiaire sur l'engagement de la SWISSCOY aux Commissions de politique extérieure et aux Commissions de politique de sécurité des deux Chambres.

Toutes les informations contenues dans le message se réfèrent à la situation telle qu'elle se présentait en novembre 2007. Il n'est pas possible de prévoir l'évolution de la situation politique. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant la prolongation de la participation suisse à la Kosovo Force multinationale (KFOR)

05.03.2008 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

11.06.2008 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, une minorité de la commission emmenée par Josef Lang (G, ZG) et Roland Borer (V, SO) a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet. Deux propositions minoritaires, l'une déposée par Josef Lang (G, ZG) et l'autre par Roland Borer (V, SO) demandaient respectivement que, en cas d'entrée en matière, la décision soit suspendue et le projet, renvoyé au Conseil fédéral. A la suite de la déclaration d'indépendance du Kosovo, les représentants de la minorité de la commission ont remis en question les bases légales internationales qui sous-tendent l'engagement de la force multinationale de maintien de la paix (KFOR) et la contribution de la SWISSCOY à cette mission. Daniel Vischer (G, ZH) a même estimé qu'il y avait contradiction entre la reconnaissance de l'Etat du Kosovo par le Conseil fédéral, d'une part, et la définition de l'autonomie des pouvoirs publics comme critère préalable à cette reconnaissance, d'autre part. Le conseiller fédéral Samuel Schmid et les orateurs des groupes radical-libéral, PDC et socialiste ont indiqué quant à eux que, vu le grand nombre de Kosovars et de Serbes vivant en Suisse, notre pays avait particulièrement intérêt à ce que la situation des Balkans se stabilise.

Par 98 voix contre 75, le conseil a finalement décidé d'entrer en matière sur le projet, rejetant ensuite les propositions de renvoi, respectivement par 104 voix contre 80 et 111 voix contre 72. Au cours de la discussion par article, une minorité emmenée par Roland Borer (V, SO) a proposé que l'engagement de l'armée pour le soutien de la KFOR se termine définitivement le 31 décembre 2009. Se ralliant à la majorité et au Conseil fédéral par 103 voix contre 75, le Conseil national s'est opposé à cette proposition. Par 94 voix contre 74, il a également rejeté la proposition qui visait à supprimer la possibilité de renforcer, par 50 personnes au maximum et pour une durée de deux mois, le contingent actuel de 220 personnes afin d'assurer la sécurité et la gestion de l'infrastructure nécessaires à la mission. A l'issue du vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été adopté par 95 voix contre 78.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a soulevé aucune objection. Là aussi, le rapporteur de la commission a rappelé combien la stabilité dans les Balkans, et notamment au Kosovo, était importante pour la Suisse. Le conseil s'est rallié aux décisions de la Chambre basse, adoptant l'arrêté fédéral au vote sur l'ensemble par 27 voix contre 0 et 2 abstentions.

08.021 Examen des objectifs de l'armée. Rapport

Examen des objectifs de l'armée. Rapport du Conseil fédéral du 13 février 2008 à l'intention de l'Assemblée fédérale, conformément à l'article 149b de la loi fédérale sur l'armée et l'administration fédérale (FF 2008)

Situation initiale

La loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire prévoit, à l'art. 149b, que le Conseil fédéral examine périodiquement si les objectifs assignés à l'armée sont atteints, et qu'il adresse un rapport à l'Assemblée fédérale. Le DDPS a déjà remis, dans ce contexte, un rapport pilote aux Commissions de la politique de sécurité, le 31 décembre 2003, et un rapport intermédiaire, le 31 décembre 2005. Le rapport du Conseil fédéral est le premier établi à l'intention de l'Assemblée fédérale. Le rapport n'a pas pour but de procéder à un examen de la politique de sécurité du Conseil fédéral ou à une révision du rapport sur la politique de sécurité telle que plusieurs interventions parlementaires le demandent. Le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à réexaminer la stratégie en matière de politique de sécurité et à l'adapter si nécessaire. Il le fera ultérieurement, vraisemblablement lors de la législature en cours.

Le rapport décrit et évalue les prestations de l'armée pendant la législature allant de 2003 à 2007, sous les aspects les plus importants et politiquement significatifs.

Ensuite, le rapport traite de la mise en oeuvre de l'étape de développement 2008/11 ainsi que de l'évolution possible des missions de l'armée, en particulier la promotion de la paix et l'appui aux autorités civiles. Un chapitre particulier est consacré aux investissements futurs et aux acquisitions importantes. Enfin, le rapport présente et évalue l'évolution des ressources humaines et financières. La structure du rapport a été soumise aux présidents des Commissions de la politique de sécurité et a été adaptée en fonction de leur avis. Un chapitre concernant la constitutionnalité des engagements de l'armée dans le cadre des tâches ordinaires de la sécurité intérieure a été ajouté en raison du postulat 07.3550 "Armée et sécurité intérieure. Constitutionnalité" de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national, qui a été accepté par le Conseil fédéral. En outre, la motion 07.3270 "Doublement des capacités en matière d'engagements de l'armée à l'étranger d'ici 2010" de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national est également traitée, et les premières réflexions sur la question d'une augmentation de la proportion de militaires en service long sont proposées suite au postulat 07.3765 "Proportion de militaires en service long".

En résumé, le rapport constate que l'armée a fourni, lors de la dernière législature, les prestations qui étaient attendues d'elle, en dépit des remaniements structurels. A partir de 2008, l'étape de développement 2008/11 sera mise en oeuvre selon la planification, et les structures de l'armée seront consolidées. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

11.06.2008	CE	Pris acte du rapport.
23.09.2008	CN	Pris acte du rapport.

Les deux Chambres fédérales ont étudié le rapport en détail. Au **Conseil des Etats**, Hans Altherr (RL, AR), rapporteur de la commission, a souligné que le rapport n'examinait pas les objectifs de l'armée, mais

qu'il permettait plutôt de vérifier si ces objectifs étaient atteints et de définir où il existait encore des défauts et des lacunes, ainsi que la manière d'y remédier. Aux yeux de la commission, ce rapport est un excellent point de départ pour la discussion car il est clair, complet et bien structuré, mais aussi autocritique. Plusieurs intervenants ont relevé les lacunes que présente la logistique de l'armée et ont abordé la situation des militaires de carrière. La proposition du Conseil fédéral de classer la motion 07.3270, qui charge le Conseil fédéral de prendre toutes les mesures nécessaires afin de rendre disponible, d'ici à 2010, la mise à disposition d'une capacité d'au moins 500 militaires pour les missions de maintien de la paix, a donné lieu à un débat nourri. La majorité de la commission voulait se rallier à la proposition du Conseil fédéral. Une minorité emmenée par Didier Burkhalter (RL, NE) a, quant à elle, proposé de ne pas classer l'initiative, arguant que le conseil avait adopté la motion à peine une année auparavant et qu'il était par conséquent encore trop tôt pour décider si l'objectif visé pouvait être atteint ou non. Le conseiller fédéral Samuel Schmid a confirmé que l'augmentation des effectifs engagés pour le maintien de la paix devait avoir lieu conformément au plan directeur, mais qu'à cause de capacités de transport insuffisantes, cet objectif ne pourrait être atteint d'ici à 2010. Par 19 voix contre 16, le conseil s'est rallié à la minorité de la commission, décidant ainsi de ne pas classer la motion.

Au cours des débats au **Conseil national**, les rapporteurs de la commission ont relevé que le rapport constituait une bonne base pour la discussion car il réunit plusieurs qualités : structure, clarté et autocritique, surtout en ce qui concerne la logistique et le matériel, le personnel, les finances et les ressources. Aux yeux de la commission, le rapport devra, à l'avenir, déterminer plus précisément dans quelle mesure les objectifs sont atteints et définir des mesures concrètes visant à atteindre ces objectifs. Elle estime en outre qu'il devrait contenir un chapitre consacré à l'examen des objectifs et missions de l'armée ainsi qu'à leur commentaire politique. Plusieurs orateurs ont salué le fait que le rapport procédait à une analyse objective, qu'il était complet et informatif et qu'il ne minimisait pas les problèmes existants. Toutefois, plusieurs voix se sont élevées pour critiquer le fait qu'il ne soit pas un rapport de controlling : il ne mettrait en effet que trop peu en évidence les mesures à prendre pour atteindre les objectifs. De plus, le rapport serait davantage tourné vers le passé que vers l'avenir. Le conseiller fédéral Samuel Schmid a souligné que les Commissions de la politique de sécurité (CPS) avaient approuvé la trame du rapport ; de plus, les rapports pilotes faisaient déjà mention de son caractère rétrospectif. Il a ajouté que les CPS rédigeaient actuellement un rapport tenant davantage compte des évolutions futures. Contrairement au Conseil des Etats, le Conseil national a suivi la proposition de la majorité de sa commission, et donc celle du Conseil fédéral, de classer la motion 07.3270 " Doublement des capacités en matière d'engagements de l'armée à l'étranger d'ici 2010 " et le postulat 07.3550 " Armée et sécurité intérieure. Constitutionnalité".

08.024 Programme d'armement 2008

Message du 20 février 2008 sur l'acquisition de matériel d'armement (Programme d'armement 2008) (FF 2008 1637)

Situation initiale

Le Programme d'armement 2008 (PA 08) comporte des crédits d'engagement pour quatre projets pour un montant total de 917 millions de francs. Le PA 08 est en accord avec la concrétisation de l'étape de développement 2008/2011 (ED 08/11). Il prévoit l'achat d'une première tranche de véhicules protégés de transport de personnes, l'acquisition de véhicules d'exploration ABC et de véhicules de détection pour la défense ABC (atomique, biologique, chimique). Avec un programme de sauvegarde des capacités des avions de combat F/A-18, la disponibilité opérationnelle de ces appareils pour la deuxième moitié de leur durée de vie doit être maintenue. 594 millions de francs des commandes du PA 08 seront versés à l'économie suisse sous forme de participations directes ou indirectes.

Véhicule protégé de transport de personnes (GMTF), 1ère tranche, 396 millions de francs

Les chars de grenadiers à roues 93 ne permettent de couvrir qu'une partie des besoins de l'infanterie. Actuellement, le gros de l'infanterie est transporté au moyen de véhicules n'offrant aucune protection. Par conséquent, l'armée doit disposer d'un véhicule garantissant la protection, la mobilité et la capacité des chefs à conduire aussi bien dans des situations non militaires qu'en présence de violence militaire ouverte. Le véhicule protégé de transport de personnes répond à ce besoin. Le GMTF, basé sur le type DURO IIIP, sera utilisé principalement dans le cadre de la sûreté sectorielle et des engagements subsidiaires, par exemple pour l'accomplissement de tâches de garde et de surveillance. Ce véhicule convient également pour effectuer des transports en tous genres requérant une protection particulière et

pour les engagements de formations dans le cadre de la promotion de la paix. Pour ne pas anticiper les développements futurs de l'infanterie et de sa palette d'engagements après l'étape de développement 2008/2011, la capacité à effectuer des transports protégés sera acquise en plusieurs tranches. Le GMTF est un complément au char de grenadiers à roues 93 et au char de grenadiers 2000 déjà en service. Comparativement à ces types de véhicules, il offre l'avantage de générer des coûts d'investissement et d'exploitation moindres.

Véhicule d'exploration ABC (vhc expl ABC), 70 millions de francs

Tout événement ABC a des conséquences importantes pour l'engagement de l'armée. Le véhicule d'exploration ABC soutient les formations d'engagement et les autorités civiles en procédant à des mesures dynamiques en vue de la détection de substances radioactives (A), biologiques (B) ou chimiques (C) dans un environnement contaminé. Il est conçu pour les engagements dans un contexte de violence infraguerrière et guerrière. Un blindage est donc nécessaire en plus de la protection ABC. Avec les véhicules de détection pour la défense ABC, les 12 véhicules d'exploration ABC combleront la lacune entre la simple défense ABC de toutes les troupes et pour l'instant l'unique Laboratoire ABC stationnaire existant.

Véhicule de détection pour la défense ABC (vhc détection déf ABC), 47 millions de francs

L'acquisition porte sur 4 systèmes mobiles et protégés de détection ABC, composés chacun de 3 DURO IIIP, avec les superstructures et les équipements requis de détection A, B et C (12 véhicules au total). Comparativement au véhicule d'exploration ABC, le véhicule de détection pour la défense ABC offre des possibilités d'engagement notablement plus étendues pour les analyses dans les domaines A, B et C. Ils permettent d'identifier des substances radioactives, des agents biologiques et des toxiques chimiques de combat, ainsi que des produits chimiques industriels toxiques et des liquides ou des substances organiques solides ou dissoutes. Ces véhicules sont équipés pour l'exécution de missions de défense ABC dans le cadre du soutien aux autorités civiles (y compris l'aide en cas de catastrophes en Suisse et à l'étranger), de la sûreté sectorielle et de la défense contre une attaque militaire. Dans la mesure du possible, les véhicules opèrent en dehors de la zone contaminée et évitent le contact avec l'adversaire dans le cas d'un engagement de sûreté sectorielle ou de défense contre une attaque militaire.

Sauvegarde des capacités du F/A-18 (F/A-18 WE), 404 millions de francs

La flotte de F/A-18 dont disposent les Forces aériennes est la principale composante de la défense aérienne de la Suisse. Elle doit être préparée pour la deuxième moitié de sa durée de vie prévisionnelle de 30 ans et être adaptée au rapide développement des systèmes servant aux engagements de police et de défense aériennes. La sauvegarde des capacités des 33 F/A-18 comporte des adaptations du matériel informatique et des logiciels aux développements technologiques les plus récents. Pour des motifs économiques, ces projets sont réalisés parallèlement à des programmes similaires d'autres nations qui exploitent le F/A-18. Pour des raisons financières, les F/A-18 ne seront toutefois pas équipés pour des engagements air-sol et de reconnaissance aérienne. Une composante prioritaire de la sauvegarde des capacités à assurer la souveraineté sur l'espace aérien et à accomplir des missions de combat aérien est le remplacement partiel des Tiger (projet TTE), qu'il est prévu de réaliser dans le cadre de l'un des prochains programmes d'armement. Les mesures de sauvegarde des capacités du F/A-18 dont la réalisation est demandée avec le présent programme d'armement n'exercent aucune influence sur le choix de l'appareil destiné à succéder au Tiger. (Source : communiqué de presse du Conseil fédéral du 20.02.2008)

Délibérations

Arrêté fédéral sur l'acquisition de matériel d'armement (Programme d'armement 2008)

11.06.2008	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
24.09.2008	CN	L'arrêté fédéral a été rejeté au vote sur l'ensemble.
29.09.2008	CE	Divergences.
16.12.2008	CN	Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière a été décidée sans opposition. Lors de la discussion par article, le seul point de divergences a concerné la modernisation des F/A-18. Une proposition de renvoi demandant que l'on divise le programme d'armement en deux pour permettre à la commission de traiter de la question de l'amélioration des F/A-18 en même temps que la problématique de l'ensemble des

Forces aériennes et de l'acquisition de nouveaux avions, a été déposée par la gauche et les Verts. Cette proposition a été rejetée par 29 voix contre 9. Le frein aux dépenses a été adopté par 30 voix contre 0 et 5 abstentions, alors qu'au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 25 voix contre 0 et 8 abstentions. Au **Conseil national**, une motion d'ordre (demande de suspension des débats) et une proposition de renvoi du groupe UDC, demandant que le Conseil fédéral présente un rapport sur les disfonctionnements de l'armée et les mesures qu'il entend prendre pour y remédier, ont été rejetées par 131 voix contre 49 pour la première et par 125 contre 48 pour la seconde. Une proposition de non-entrée en matière du groupe des Verts a, elle, été rejetée par 160 voix contre 31. Lors de la discussion par articles, les fronts se sont encore durcis, le groupe socialiste menaçant de ne soutenir le projet du Conseil fédéral à la seule condition que le projet de sauvegarde des capacités du F/A-18 soit retranché du programme d'armement. Pour Evi Allemann (S, BE), ce projet doit être discuté en même temps que le programme d'armement 2010, dans lequel figurera le remplacement des Tiger. Les propositions de minorité allant dans ce sens, ont été rejetées. Au vote sur l'ensemble, et malgré les appels des radicaux-libéraux, du groupe PDC et du Conseiller fédéral Samuel Schmid, la Chambre du peuple a rejeté le programme d'armement par 104 voix contre 83. Auparavant, le Conseil avait également rejeté le frein aux dépenses.

En phase d'élimination des divergences au **Conseil des Etats**, le seul point de discussion a concerné la proposition socialiste demandant le renvoi du projet de sauvetage des capacités du F/A-18. Elle a été rejetée par 32 voix contre 7. Suite au rejet du projet par le Conseil national, la Chambre haute a dû procéder à nouveau, au vote sur l'ensemble et a adopté le programme d'armement par 33 voix contre 3 et 5 abstentions.

Le **Conseil national**, qui avait rejeté le programme d'armement au vote sur l'ensemble à la session d'automne 2008, a dû réexaminer l'objet, après que le Conseil des Etats a confirmé son soutien au programme. Une minorité verte de la commission, emmenée par Geri Müller (G, AG) a proposé de ne pas entrer en matière. Les Verts ne souhaitaient pas apporter leur soutien au programme d'armement, avant qu'une analyse des menaces pesant sur la Suisse ne soit effectuée. Les autres groupes ne se sont, cette fois-ci, pas ralliés à cette proposition de non-entrée en matière. Le porte-parole du groupe UDC a pour sa part déclaré qu'on ne pouvait se permettre de courir le risque d'affaiblir l'armée. Le conseiller fédéral Samuel Schmid a rappelé l'existence de points de vue divergents en matière de politique de sécurité et notamment concernant la définition du concept de "défense". Alors que pour certains, il s'agit d'un terme général désignant la protection de la population contre tous les dangers, quels qu'ils soient, pour d'autres, il désigne uniquement la défense contre une attaque militaire. Le conseil a décidé, par 134 voix contre 30, d'entrer en matière. Au cours de la discussion par article, une minorité de la commission, emmenée par Hans Widmer (S, LU), a proposé de biffer du projet les dépenses de modernisation des F/A-18 et de les réexaminer lors des débats sur le remplacement des nouveaux avions de combat. Cette proposition a cependant été rejetée par 116 voix contre 58. Au cours du vote sur l'ensemble, le Conseil national a approuvé le programme d'armement, par 114 voix contre 57.

08.026 Loi sur le service civil et loi sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir. Modification

Message du 27 février 2008 concernant la modification des lois fédérales sur le service civil et sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (FF 2008 2379)

Situation initiale

Dans le message, le Conseil fédéral présente des projets de modification de la loi fédérale sur le service civil (LSC, RS 824.0) et de la loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO, RS 661). Les modifications de la LSC portent essentiellement sur l'introduction du principe de la "preuve par l'acte" et sur la suppression de l'exposé du conflit de conscience. Celles de la LTEO visent à augmenter à 400 francs le montant minimum de la taxe d'exemption, à rayer une des conditions permettant de la réduire et à éliminer des doublons.

La motion Studer Heiner intitulée "Service civil. Introduire la preuve par l'acte" vise à remplacer la procédure d'admission au service civil par une solution moins onéreuse et nettement moins lourde pour toutes les parties. Cette nouvelle réglementation devra être claire, équitable et tenir compte du principe de la preuve par l'acte. Elle vise également à augmenter la taxe d'exemption de l'obligation de servir afin que la charge pesant sur les personnes qui y sont assujetties corresponde mieux à l'ensemble des sacrifices consentis par celles qui accomplissent leur service.

Le projet de modification de la LSC prévoit en particulier d'introduire le principe de la "preuve par l'acte": celui-ci permettra de renoncer à l'exposé du conflit de conscience et à l'audition personnelle du requérant. Pour être admis au service civil, il suffira que le requérant déclare:

- qu'il est prêt à accomplir un service civil;
- qu'il veut l'accomplir parce qu'il ne peut concilier le service militaire avec sa conscience, et
- qu'il est prêt à l'accomplir conformément à la LSC et à s'acquitter des obligations qui en découlent.

Les éléments suivants demeurent:

- seules les personnes astreintes à un service militaire peuvent être admises au service civil.
- Un facteur 1,5 s'applique pour le calcul de la durée du service civil.

Le projet de modification de la LTEO prévoit l'augmentation de la taxe d'exemption de l'obligation de servir à 400 francs au minimum.

Il prévoit en outre:

- d'éliminer les doublons avec l'impôt fédéral direct;
- d'abolir la règle des trois ou cinq jours de service accomplis permettant de réduire de moitié la taxe d'exemption et
- de ne rembourser la taxe d'exemption que lorsque la personne astreinte a accompli la totalité de ses jours de service.

Le projet maintient en revanche la réduction de la taxe d'après le nombre total de jours de service accomplis, contrairement à ce qui avait été proposé en procédure de consultation. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur le service civil (LSC)

11.06.2008	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
18.09.2008	CE	Divergences.
25.09.2008	CN	Adhésion.
03.10.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.
03.10.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO)

11.06.2008	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
18.09.2008	CE	Adhésion.
03.10.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.
03.10.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, une minorité emmenée par Thomas Hurter (V, SH) a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet de modification de la loi fédérale sur le service civil (LSC). Selon elle, ce projet affaiblit la volonté de défense et introduit de fait la liberté de choix entre le service militaire et le service civil. Ursula Haller (V, BE), rapporteur de la commission, a justifié la proposition d'entrer en matière déposée par la majorité en soulignant qu'il était plus utile pour la société d'affecter intelligemment de jeunes Suisses au service civil que de les réformer. Les représentants de la gauche et des Verts ont pour leur part évoqué leurs aspirations à plus long terme : abolir le service militaire obligatoire et instaurer un service civil facultatif auquel les femmes et les étrangers pourraient également avoir accès. Quant aux porte-paroles du camp bourgeois, ils ont clairement exprimé leur attachement à l'obligation générale de servir, tout en insistant sur la nécessité, prévue par le projet, de simplifier la procédure d'admission au service civil, ce qui permettrait de réaliser des économies. La conseillère fédérale Doris Leuthard a précisé que les craintes initiales de voir les effectifs de l'armée fondre dangereusement du fait de l'introduction du service civil ne s'étaient pas vérifiées. Selon elle, le principe de la " preuve par l'acte ", qui prévoit un service civil d'une durée une fois et demie supérieure à celle du service militaire, met au contraire l'accent sur le sens individuel des responsabilités. Par 121 voix contre 44, le conseil a décidé d'entrer en matière sur ce projet. La discussion par article s'est concentrée sur la question de la durée du service civil par rapport à celle du service militaire : si la majorité de la commission a souhaité maintenir le facteur de 1,5 actuellement en vigueur, une minorité emmenée par Hans Widmer (S, LU) et soutenue par

les socialistes et les Verts a proposé de le réduire à 1,2 ; une autre minorité emmenée par Thomas Hurter (V, SH) et soutenue par le groupe UDC prônait une augmentation à 1,8, tandis qu'une proposition individuelle de Pirmin Schwander (V, SZ) préconisait une augmentation à 2,0. Après avoir rejeté la proposition de Pirmin Schwander et celle de la minorité emmenée par Thomas Hurter, les députés ont choisi de se rallier à l'avis de la majorité, rejetant par 102 voix contre 58 la proposition émanant des représentants de la gauche. Ils ont toutefois décidé, par 100 voix contre 58, qu'il serait possible d'augmenter ce facteur à 1,8 au cas où les besoins en personnel de l'armée n'auraient pas pu être couverts pendant trois années consécutives. Au vote sur l'ensemble, la Chambre basse a adopté le projet de modification de la loi fédérale sur le service civil par 152 voix contre 5.

En ce qui concerne le projet de modification de la loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO), une minorité emmenée par Josef Lang (G, ZG) a proposé de ne pas entrer en matière, estimant qu'une révision était inutile. Par 140 voix contre 18, le Conseil national a balayé cette proposition et est entré en matière. Lors de la discussion par article, la majorité de la commission a proposé d'adhérer au projet du Conseil fédéral prévoyant notamment d'augmenter la taxe à 400 francs au moins. Le groupe UDC voulait faire passer ce montant à 1000 francs, tandis que les Verts souhaitaient maintenir le droit en vigueur. La proposition de la majorité a rallié la plus grande partie des suffrages et au vote sur l'ensemble, la Chambre du peuple a adopté le projet par 127 voix contre 17.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a suscité aucune opposition. Hans Altherr (RL, AR), rapporteur de la commission, a souligné que la simplification de la procédure d'admission au service civil permettrait d'économiser près de quatre millions de francs. La conseillère fédérale Doris Leuthard a quant à elle affirmé qu'un Etat libéral n'avait aucunement intérêt à dissuader de jeunes hommes motivés de s'engager en faveur de la collectivité. Au cours de la discussion par article, Claude Hêche (S, JU) a proposé d'appliquer un facteur de 1,2 pour déterminer la durée du service civil par rapport à celle du service militaire. Les députés s'y sont opposés par 24 voix contre 11. Ils ont par ailleurs biffé la disposition susmentionnée introduite par le Conseil national, prévoyant que l'Assemblée fédérale pouvait augmenter de 0,3 point le facteur de calcul de la durée du service civil au cas où les effectifs de l'armée auraient été insuffisants pendant trois années consécutives du fait de l'augmentation parallèle du nombre de personnes admises au service civil. Le rapporteur de la commission a expliqué qu'une telle disposition était inutile. Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté à l'unanimité le projet de modification de la LSC, tout comme celui de la LTEO.

Au cours de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** a renoncé, par 91 voix contre 84, à la possibilité d'augmenter à 1,8 le facteur de calcul de la durée du service civil par rapport à celle du service militaire. Il a en cela suivi la proposition d'une minorité de la Commission de la politique de sécurité, soutenue par les socialistes, les Verts et le groupe PDC/PEV/PVL. La majorité, soutenue par l'UDC et les libéraux-radicaux, souhaitait maintenir la divergence avec le Conseil des Etats et donc inscrire dans la loi la possibilité d'augmenter ce facteur.

Au vote final, le projet 1 a été adopté par 134 voix contre 58 au Conseil national et par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats. Le projet 2 a été adopté, respectivement par 181 voix contre 0 et par 43 voix contre 0.

08.027 Loi sur l'armée et l'administration militaire et loi sur les systèmes d'information de l'armée. Modification de la législation militaire

Message du 7 mars 2008 concernant la modification de la législation militaire (loi sur l'armée et l'administration militaire et loi sur les systèmes d'information de l'armée) (FF 2008 2911)

Situation initiale

La loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM) est entrée en vigueur le 1er janvier 1996. Depuis, cette loi a connu quelques changements qui se sont toutefois limités à des adaptations ponctuelles et concernant des thèmes spécifiques. Le projet est le résultat de la première révision d'envergure qui a tenu compte de l'ensemble des problèmes, des expériences et des développements qui ont été enregistrés depuis le milieu des années 90.

Désormais, la LAAM doit notamment régler tout ce qui a trait à l'instruction et à l'engagement des militaires à l'étranger (introduction de l'obligation de suivre une instruction à l'étranger pour les militaires de milice et obligation de suivre une instruction et d'effectuer un engagement à l'étranger pour le

personnel militaire), la procédure d'approbation parlementaire en cas de service de promotion de la paix et de service d'appui, et les activités commerciales des services de l'administration militaire. Les développements dans le domaine du droit relatif à la protection des données - en particulier l'exigence de disposer de bases légales formelles pour des systèmes d'information traitant de données personnelles et de profils de la personnalité particulièrement dignes d'être protégés - ont donné lieu à l'élaboration d'une nouvelle loi fédérale: la loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée (LSIA).

Le projet contient également des modifications ponctuelles de la loi sur le personnel de la Confédération, du code pénal suisse, du code pénal militaire, de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, de la loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir et de la loi fédérale sur l'assurance militaire, lorsqu'elles sont en rapport avec la LAAM ou la LSIA. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)

02.06.2008	CN	Le Conseil national interrompt les délibérations après l'examen du chiffre III, suite ultérieurement.
13.06.2008	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
15.09.2008	CE	Divergences.
09.12.2008	CN	Divergences.
03.03.2009	CE	Divergences.
02.06.2009	CN	Divergences.
04.06.2009	CE	Divergences.
10.06.2009	CN	Rejet de la proposition de la conférence de conciliation.

Projet 2

Loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée (LSIA)

13.06.2008	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
15.09.2008	CE	Divergences.
23.09.2008	CN	Adhésion.
03.10.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.
03.10.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, les deux projets ont à tout d'abord fait l'objet de deux propositions: l'une de non-entrée en matière, déposée par Theophil Pfister (V, SG) au nom de la majorité du groupe UDC, l'autre de renvoi au Conseil fédéral, déposée par Peter Föhn (V, SZ). Ces propositions s'appuyaient sur la volonté de rejeter, d'une part, l'engagement de l'armée suisse à l'étranger et, d'autre part, la dissolution progressive de l'armée de milice. Au cours du débat d'entrée en matière, le conseil a principalement abordé la question du mandat de l'armée. Il a finalement décidé d'entrer en matière, par 116 voix contre 28, et a rejeté la proposition de renvoi par 125 voix contre 35. La discussion par article a été consacrée à la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire. Une majorité de la commission, constituée de représentants du groupe UDC et des Verts, a tout d'abord proposé d'abandonner le projet de réforme qui visait à donner au Conseil fédéral les compétences légales pour organiser tout ou partie des services d'instruction à l'étranger si l'objectif de la formation ne peut être atteint en Suisse. Une minorité I emmenée par Hans Widmer (S, LU) souhaitait restreindre les services d'instruction effectués à l'étranger aux engagements relevant du service de promotion de la paix ou aux missions de police aérienne. Une autre minorité (minorité II) représentée par Edy Engelberger (RL, NW) proposait, quant à elle, de suivre le projet du Conseil fédéral. Sur ce point, le conseil a finalement adopté la proposition de la majorité de la commission, par 107 voix contre 37. Par ailleurs, une minorité de la commission emmenée par Josef Lang (G, ZG) et Christian Miesch (V, BL) s'est opposée à ce que le personnel militaire ait une quelconque obligation d'effectuer des services d'instruction et des engagements à l'étranger dans le cadre de la promotion de la paix et du service d'appui. Le conseiller fédéral Samuel Schmid a en vain défendu l'engagement à l'étranger en soulignant que, aujourd'hui, travailler à l'étranger allait de soi dans le monde de l'entreprise. La majorité de la commission et le Conseil fédéral n'ayant reçu de soutien que de la part des groupes PDC/PEV/PVL et radical-libéral, la proposition de la minorité Lang / Miesch a été approuvée

par le conseil par 68 voix contre 60. Le conseil a par la suite examiné la question de la durée des engagements et adopté, par 79 voix contre 74, la proposition de la minorité Miesch / Lang qui visait à ce que les engagements à l'étranger prévu pour plus de 3 semaines soient soumis à l'approbation préalable de l'Assemblée fédérale. La majorité de la commission avait quant à elle souhaité que cette approbation soit nécessaire pour les engagements de plus de 3 mois, alors qu'une minorité Ida Glanzmann-Hunkeler (CEg, LU) voulait suivre le Conseil fédéral et imposer cette obligation pour les engagements de plus de 6 mois. En outre, le conseil s'est penché sur la question des services d'appui en faveur des autorités civiles et a adopté, par 75 voix contre 66, une proposition de la minorité Voruz (S, VD) qui visait à exclure les services d'appui prévisibles et de longue durée. Enfin, le conseil a suivi l'avis de sa commission, par 84 voix contre 77, et retiré au Conseil fédéral la compétence d'astreindre les spécialistes civils du DDPS à effectuer des services d'appui à l'étranger. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 115 voix contre 69.

Les débats du conseil sur le deuxième projet, concernant la loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée, ont principalement porté sur la question très controversée de l'éventuelle utilisation des drones à des fins de surveillance policière. Alors que la majorité de la commission recommandait de suivre le Conseil fédéral, une minorité Lang (G, ZG) rejetait tout engagement de ce type d'équipement de surveillance à des fins civiles. Le conseil a toutefois adopté la proposition de la majorité, par 133 voix contre 54. Au vote sur l'ensemble, la loi fédérale a été adoptée par 159 voix contre 0.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière sur ces deux projets a été très discutée. Au cours du débat d'entrée en matière, le rapporteur de la commission, Bruno Frick (CEg, SZ), et d'autres intervenants ont insisté sur le fait que ce projet répondait uniquement à des considérations liées à la politique de sécurité et qu'il n'avait rien à voir avec les problèmes entourant le retrait du chef de l'Armée. Lors de la discussion par article concernant la loi sur l'armée, le conseil s'est rallié à la position du Conseil fédéral, allant à l'encontre des décisions prises par le Conseil national. Il a par ailleurs approuvé, sans opposition aucune, la possibilité donnée par le projet de contraindre des militaires professionnels à participer à des engagements à l'étranger, tout comme il a approuvé celle de contraindre les soldats de milice à effectuer leurs cours de répétition obligatoires à l'étranger. Contrairement au Conseil national, il est également favorable à ce que les engagements pour la promotion de la paix à l'étranger qui demandent l'intervention de plus de 30 militaires requièrent l'approbation du Parlement lorsqu'ils durent plus de 6 mois (et non lorsqu'ils durent plus de 3 semaines comme le souhaitait le Conseil national). Après discussion, le conseil a également décidé de continuer à autoriser les services d'appui effectués en Suisse. La seule proposition controversée était celle de la majorité de la commission qui demandait que les cantons et les communes soient pris en considération de manière prioritaire en cas de vente d'immeubles militaires devenus superflus. Une minorité de la commission emmenée par Hans Hess (RL, OW) considérait cette disposition comme inutile. Finalement, le conseil a suivi la majorité de la commission par 27 contre 15. Au vote sur l'ensemble, la révision de la loi sur l'armée a été adoptée par 35 voix contre 4.

Pour ce qui est de la loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée, une seule divergence est apparue entre le **Conseil des Etats** et le Conseil national : en effet, le Conseil des Etats a décidé qu'il était inutile d'instaurer, pour les cas d'urgence, une obligation d'informer à posteriori le DDPS des raisons pour lesquelles une autorisation n'avait pas pu être demandée au préalable dans la mesure où une demande d'autorisation peut être déposée à n'importe quel moment auprès de ce département. Il a biffé, à l'unanimité, les dispositions supplémentaires ajoutées par le Conseil national. Au vote sur l'ensemble, la loi a été adoptée par 29 voix contre 0. Le **Conseil national** s'est finalement rallié au Conseil des Etats.

Dans le cadre de l'élimination des divergences, le **Conseil national** a maintenu, par 98 voix contre 75, son refus d'autoriser à titre exceptionnel les cours de répétition à l'étranger pour les soldats de milice. La majorité de la commission avait proposé un compromis prévoyant que les services d'instruction ne puissent être effectués à l'étranger que si le but de l'instruction ne pouvait être atteint en Suisse. Une minorité, emmenée par Josef Lang (G, ZG), a plaidé quant à elle pour le maintien de la décision du Conseil national. Par 93 voix contre 85, le conseil a par contre décidé que le personnel militaire - soit les militaires de métier et les militaires contractuels - pourrait être tenu d'effectuer des services d'instruction et des engagements à l'étranger dans le cadre du service de promotion de la paix et du service d'appui ; il a suivi en cela l'avis du Conseil des Etats et de la majorité de la commission. Des divergences avec le Conseil des Etats ont subsisté au sujet de l'approbation de ces engagements par le Parlement : par la voix prépondérante de sa présidente, le Conseil national a adhéré à la proposition de la majorité, selon laquelle les engagements armés comptant plus de 30 militaires ou de plus de trois mois devraient être approuvés au préalable par l'Assemblée fédérale (en cas d'urgence, au plus tard lors de la session qui

suit le début de l'engagement). Le Conseil national a rejeté la possibilité pour le Parlement de déléguer au Conseil fédéral ses compétences relatives à la poursuite des engagements armés. Concernant le service d'appui, le conseil a, par 120 voix contre 54, suivi l'avis de la majorité de la commission et celui du Conseil des Etats. Une minorité, emmenée par Eric Voruz (S, VD), voulait s'en tenir à la décision initiale du Conseil national, selon laquelle les services d'appui prévisibles et de longue durée étaient exclus ; la majorité de la commission a toutefois mis en évidence qu'une telle interdiction rendrait impossibles des engagements de l'armée comme ceux qu'elle a accomplis à l'occasion de l'Euro 08, du Forum économique de Davos ou d'autres sommets internationaux, notamment. Le conseil a également suivi la majorité de la commission concernant l'approbation des services d'appui par le Parlement : il a décidé de s'en tenir à sa décision selon laquelle les services d'appui de plus de trois semaines ou nécessitant la mobilisation de plus de 2000 militaires devraient être approuvés au plus tard lors de la session ordinaire suivant le début de l'engagement. Enfin, il a suivi le Conseil des Etats par 106 voix contre 74 en permettant au Conseil fédéral d'astreindre le personnel civil du DDPS à effectuer des engagements à l'étranger.

Dans le cadre de cette procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** s'en est tenu à ses décisions. Trois points restaient ainsi controversés : l'obligation d'effectuer des cours de répétition à l'étranger pour certaines formations de troupe, l'obligation d'obtenir l'aval du Parlement pour les engagements à l'étranger dans le cadre de la promotion de la paix et pour le service d'assistance et enfin l'obligation de consulter les commissions concernées avant l'engagement de troupe pour la surveillance des représentations suisses à l'étranger. Pour ce qui est des cours de répétition à l'étranger, c'est à l'unanimité que le Conseil des Etats a réaffirmé sa volonté de les maintenir. Le rapporteur de la commission, Bruno Frick (CEg, SZ) a d'ailleurs rappelé que des exercices de défense aérienne avaient déjà lieu à l'étranger. Il a ajouté que si pour l'instant l'obligation de suivre des cours de répétition à l'étranger n'était pas d'actualité, il serait judicieux de créer les bases légales qui permettraient ce type de cours. Concernant l'engagement des troupes à l'étranger, c'est également à l'unanimité que le Conseil des Etats a confirmé sa position première : il est favorable à ce que les engagements pour la promotion de la paix à l'étranger qui demandent l'intervention de plus de 30 militaires requièrent l'approbation du Parlement lorsqu'ils durent plus de 3 mois, approbation qui doit être donnée à la session suivante, au plus tard à celle d'après. Sur la question du service d'assistance, le Conseil des Etats a confirmé, sans discussion, qu'il partageait pour partie l'avis du Conseil national, pour qui l'aval du Parlement doit être donné lors de la session suivant l'engagement, en décidant toutefois d'étendre là aussi le délai maximum à la seconde session ordinaire suivant le début de l'engagement. Enfin, le Conseil des Etats et le Conseil national se sont encore opposés sur l'obligation de consulter les commissions de gestion avant d'engager des troupes pour la protection des représentations suisses à l'étranger : alors que le Conseil national préconise de consulter les membres des commissions de sécurité politique et des commissions de politique extérieure des deux conseils, le Conseil des Etats s'en tient à l'obligation de consulter uniquement les présidents des commissions.

Lors de la troisième lecture, intervenue dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** s'en est tenu à ses décisions. Par 113 voix contre 64, les socialistes, les Verts et le groupe UDC ont suivi la proposition de la majorité de la commission et ont réaffirmé leur volonté de ne pas instaurer de cours de répétition à l'étranger. En ce qui concerne l'instance compétente pour prolonger un engagement pour le maintien de la paix et la procédure de surveillance d'une ambassade suisse à l'étranger, le conseil est resté sur ses positions. Sans opposition, le **Conseil des Etats** s'en est lui aussi tenu à sa version et a par conséquent maintenu les quatre dernières divergences, convoquant ainsi la conférence de conciliation.

Au **Conseil national**, une majorité de la commission a proposé d'adopter la proposition de la conférence de conciliation. Une minorité emmenée par Hans Widmer (S, LU) et soutenue par des membres du groupe socialiste, du groupe des Verts et du groupe UDC voulait quant à elle rejeter cette proposition. Par 108 voix contre 63, le conseil a rejeté la proposition, et donc le projet 1.

Au vote final, le projet 2 a été adopté par 167 voix contre 0 au Conseil national et par 40 voix contre 1 au Conseil des Etats.

08.060 Pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre. Initiative populaire

Message du 27 août 2008 concernant l'initiative populaire "Pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre" (FF 2008 6869)

Situation initiale

Le 21 septembre 2007, le comité d'initiative "Bündnis gegen Kriegsmaterial-Exporte" a déposé l'initiative populaire fédérale "Pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre", qui a abouti avec 109 224 signatures valables.

Cette initiative vise à interdire l'exportation et le transit de matériel de guerre, de biens militaires spécifiques et des biens immatériels qui y sont liés. Le courtage et le commerce des biens mentionnés seront également interdits si leur destinataire est à l'étranger. L'initiative populaire propose des dispositions dérogatoires pour les armes de chasse et les armes de sport, les appareils servant au déminage humanitaire et les biens exportés provisoirement par des autorités suisses. Elle prévoit, à titre de disposition transitoire, un soutien de la Confédération, d'une durée maximale de dix ans, en faveur des régions et des employés touchés par les interdictions.

Elle exige en outre que l'on soutienne et encourage les efforts internationaux en matière de désarmement et de contrôle des armements.

L'exécution du contrôle des exportations dans le domaine de l'armement, en particulier lorsqu'il s'agit de matériel de guerre, a toujours fait l'objet d'une polémique en Suisse. La palette des exigences va d'une libération dans une mesure considérable des exportations à leur interdiction totale. Chaque réglementation devient donc un exercice de haute voltige puisqu'il faut tenir compte de souhaits et d'intérêts parfois diamétralement opposés.

Le Conseil fédéral est convaincu que la politique actuelle en matière de contrôle des exportations, qui est restrictive par rapport à celle d'autres Etats, est un moyen terme permettant de tenir compte de tous les intérêts concernés. Les décisions en matière d'autorisation se fondent, d'une part, sur les objectifs prioritaires de la politique étrangère suisse, en prenant en considération la promotion de la sécurité et de la paix dans le monde, le respect des droits de l'homme et l'accroissement de la prospérité. Elles tiennent compte, d'autre part, des intérêts de la sécurité nationale et de l'économie.

Accepter l'initiative populaire reviendrait à supprimer la base existentielle de l'industrie indigène de défense, puisqu'une production économiquement viable est tributaire, dans la plupart des cas, de l'accès aux marchés d'exportation. La fermeture des entreprises de cette branche remettrait en question la défense nationale. L'armée suisse se trouverait, pour son armement, dans une situation de dépendance unilatérale à l'égard d'autres Etats, à plus forte raison du fait qu'une priorité moins grande est accordée aux besoins d'un Etat neutre tel que la Suisse en cas de crise. Les conséquences économiques d'une acceptation de l'initiative seraient relativement modérées pour l'ensemble de la Suisse. Les problèmes interviendraient plutôt à l'échelle régionale, eu égard à la concentration géographique de l'industrie de l'armement. L'Oberland bernois, les régions entourant les villes d'Emmen, de Stans et de Kreuzlingen, mais aussi la ville de Zurich seraient touchés de plein fouet. Plus de 5100 employés seraient concernés sur l'ensemble de la Suisse, chiffre que l'on pourrait d'emblée multiplier par deux si l'on prend en compte les effets négatifs probables des interdictions sur la production et le commerce des biens civils.

Le soutien d'une durée de dix ans que prévoit le texte de l'initiative, conjugué aux pertes en matière fiscale et d'assurances sociales, pourrait occasionner à la Confédération des coûts dépassant le demi-milliard de francs. Par ailleurs, les prestations versées au titre de ce soutien ne pourraient pas être accordées immédiatement et feraient notamment défaut pendant la phase décisive suivant l'entrée en vigueur des interdictions, elles feraient en effet défaut jusqu'à l'adoption de la base légale nécessaire à la mise en oeuvre de ce soutien. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre"

12.03.2009	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
05.06.2009	CE	Adhésion.
12.06.2009	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
12.06.2009	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Au cours du débat au **Conseil national**, les groupes UDC, libéral-radical, PDC et PBD se sont opposés en bloc à l'initiative populaire, qui n'a été défendue que par des intervenants provenant des rangs du PS et des Verts. Ceux-ci ont surtout avancé des arguments humanitaires et éthiques. Ainsi, Evi Allemann (S, BE) a estimé que par ses exportations de matériel de guerre, la Suisse participe au surarmement mondial, ce qui torpille sa politique de neutralité et sa politique extérieure humanitaire. Josef Lang (G, ZG) a fait remarquer qu'il n'est pas possible, sauf à perdre toute crédibilité, de défendre les droits de l'homme, tout en fournissant des armes au moyen desquelles ces mêmes droits sont violés. Les partisans de l'initiative ont souligné que les dispositions en vigueur interdisant l'exportation de matériel de guerre vers des pays impliqués dans des conflits armés ne donnent aucune garantie que des armes suisses ne seront pas utilisées dans des régions en crise, la Suisse exportant ce type de matériel vers des régions particulièrement instables, telles que le Pakistan, l'Inde, le Tchad ou Israël. A la dénonciation des exportations d'armes comme une atteinte grave aux droits de l'homme, les adversaires de l'initiative ont répondu en mentionnant les exportations d'armes des autres Etats et rappelé les répercussions qu'aurait sur l'économie et sur la politique de sécurité l'interdiction de toute exportation de matériel de guerre. Ainsi, Roland Borer (V, SO) a-t-il expliqué que la Suisse a besoin de disposer de sa propre industrie d'armement pour pouvoir garantir la possibilité d'une montée en puissance de son armée en cas de crise ou de conflit. Il a précisé que l'industrie d'armement indigène ne serait pas viable sans débouchés sur les marchés étrangers et qu'il serait dangereux que le pays soit encore plus dépendant des importations étrangères. Alors que les partisans de l'initiative jugeaient que son impact sur l'économie serait modéré, Johann Schneider-Ammann (RL, BE) a au contraire affirmé qu'il faudrait en attendre un préjudice durable pour la place économique. En effet, selon lui, l'initiative n'entraînerait pas seulement la perte de quelque 5000 places de travail dans l'industrie de l'armement, mais elle menacerait également 5000 autres places de travail chez les sous-traitants de cette branche. Les députés de la gauche et des Verts sont demeurés peu sensibles à ces objections : Bastien Girod (G, ZH) a ainsi estimé que le maintien de places de travail ne légitime pas une forme de commerce fondamentalement nuisible. La conseillère fédérale Doris Leuthard a signalé que le matériel de guerre exporté a souvent été utilisé dans des opérations de maintien de la paix. Elle a en outre attiré l'attention sur un problème posé par l'initiative, qui n'avait guère été mentionné au cours du débat : le texte prévoit en effet l'octroi, pendant dix ans, d'une aide fédérale permettant de financer la reconversion vers la production de biens civils des entreprises d'armement affectées par l'interdiction des exportations d'armes. Pour permettre la mise en oeuvre de cette disposition, il faudrait créer, après l'éventuelle adoption de l'initiative, une base légale réglant cette aide fédérale ; or, les répercussions financières d'une telle mesure sont difficiles à prévoir. Par contre, la conseillère fédérale juge que les conséquences de l'initiative pour l'industrie de l'armement sont, elles, largement prévisibles : l'interdiction d'exporter ses produits la priverait de son assise matérielle, ce qui aurait pour conséquence des pertes considérables en termes de places de travail, de savoir-faire et de sécurité. Au vote, le Conseil national a décidé, par 122 voix contre 60, de recommander au peuple de rejeter l'initiative.

Au **Conseil des Etats**, la majorité bourgeoise a également jugé que les objections d'ordre économique, budgétaire et sécuritaire à l'encontre de l'initiative étaient prépondérantes. Considérant que l'industrie suisse de l'armement ne serait plus viable s'il lui était impossible d'exporter ses produits, le président de la Commission de la politique de sécurité, Hans Altherr (RL, AR), a prévenu que la disparition de l'industrie de l'armement dans notre pays saperait la base même de notre armée. A cette argumentation, le député Luc Recordon (G, VD) a objecté que la mission de la Suisse n'est pas de contribuer au surarmement mondial, mais bien de participer aux efforts de désarmement. Selon lui, des exportations douteuses de matériel de guerre nuisent à la réputation humanitaire de la Suisse, tout en ne profitant que faiblement à l'économie du pays. Bruno Frick (C, SZ) a, au contraire, relevé que la Suisse est déjà, en comparaison internationale, un élève modèle en matière de surveillance des exportations de matériel de guerre, avec ses procédures de contrôle sévères et ses conditions strictes. Il a souligné que la plupart des exportations sont destinées à des pays de l'OCDE qui utilisent les armes en question dans le cadre d'opérations de maintien de la paix ou pour leur propre défense. Or, il estime que le droit d'autodéfense est éthiquement fondé et reconnu dans la plupart des religions. La conseillère fédérale Doris Leuthard a rappelé que, dans de nombreuses situations, une arme peut être gage de sécurité : sans armes, la sécurité ne pourrait être garantie ni au niveau national, ni au niveau international. La sauvegarde des droits de l'homme et la promotion de la paix et de la sécurité sont des objectifs explicites de la politique étrangère de la Suisse et sont donc aussi prises en considération dans le contrôle des exportations de matériel de guerre a souligné Doris Leuthard. Au vote, le Conseil des Etats a rejeté l'initiative, par 23 voix contre 3.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 131 voix contre 63 au Conseil national et par 35 voix contre 7 au Conseil des Etats.

L'initiative populaire a été rejetée par le peuple le 29 novembre 2009 par 68,2 % des votants et tous les cantons.

09.018 La Suisse et la Principauté de Liechtenstein. Coopération policière dans la zone frontalière

Message du 18 février 2009 relatif à l'accord-cadre entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur la collaboration concernant la procédure de visa, l'entrée et le séjour ainsi que sur la coopération policière dans la Zone frontalière (FF 2009 1217)

Situation initiale

Le message porte sur l'approbation du nouvel accord-cadre entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein.

Le 5 juin 2005, le peuple suisse a approuvé les accords d'association à Schengen et Dublin entre la Suisse, l'Union européenne (UE) et la Communauté européenne (CE). Ces accords sont entrés en vigueur le 1er mars 2008. La collaboration dans le cadre de Schengen est opérationnelle depuis le 12 décembre 2008. Depuis ce jour, les contrôles à la frontière aux aéroports sont effectués selon le code frontières. A partir du 29 mars 2009, les contrôles aux frontières seront supprimés pour les passagers intra-Schengen. Les accords d'association à Schengen (AAS) et Dublin (AAD) prévoient que la Principauté de Liechtenstein (ci-après le Liechtenstein) peut adhérer aux accords, ce qui nécessite la conclusion de deux protocoles, l'un relatif à l'AAS, l'autre à l'AAD. Ces protocoles ont été signés le 28 février 2008.

La mise en application de Schengen en Suisse et au Liechtenstein nécessite une adaptation des bases juridiques sur lesquelles repose la collaboration bilatérale dans le domaine des étrangers et concernant l'exercice de tâches policières par l'Administration fédérale des douanes (AFD) dans la zone frontalière austroliechtensteinoise.

Actuellement, cette collaboration est régie par les accords de 1963 portant sur la police des étrangers, l'accord complémentaire de 1994 ainsi que les échanges de notes de 2003 et 2004 sur la mise en oeuvre du protocole concernant la libre circulation des personnes signés dans le cadre de l'accord amendant la Convention AELE. En vertu de cette base légale, la Suisse et le Liechtenstein forment un champ d'application territorial en matière de police des étrangers. Un changement interviendra sous le régime Schengen dans la mesure où les deux pays constitueront dans ce domaine deux Etats souverains appliquant des règles communes. L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) le 1er janvier 2008 en Suisse et de la loi sur les étrangers le 1er janvier 2009 au Liechtenstein représente un motif supplémentaire d'adapter la collaboration bilatérale dans le domaine des étrangers.

Par conséquent, la Suisse et le Liechtenstein ont décidé de substituer une nouvelle base juridique aux anciennes, partiellement désuètes, qui reposent sur les accords de 1963, l'accord complémentaire de 1994 et les échanges de notes de 2003 et 2004.

Un nouvel accord-cadre doit régler l'ensemble des thèmes inhérents au domaine des étrangers qui concernent à la fois la Suisse et le Liechtenstein, tout en tenant compte de Schengen, de la LEtr et de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). La collaboration concernant la procédure de visa, l'entrée et le séjour fait partie de ces thèmes. Par ailleurs, il convient de régler la coopération bilatérale s'agissant des tâches policières exercées par l'AFD dans la zone frontalière austroliechtensteinoise. Le traité douanier de 1923 et le traité de coopération policière de 1999 ne sont pas concernés par le nouvel accord-cadre.

Cet accord-cadre est valable sous réserve de l'approbation par les Chambres fédérales. Il entrera en vigueur seulement lorsque la Suisse et le Liechtenstein auront mis en application l'acquis de Schengen suite à la décision du Conseil de l'UE. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord-cadre entre la Suisse et le Liechtenstein sur la collaboration concernant la procédure de visa, l'entrée et le séjour ainsi que sur la coopération policière dans la zone frontalière

28.05.2009	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
11.06.2009	CE	Adhésion.
12.06.2009	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
12.06.2009	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Les deux Conseils ont approuvés l'arrêté fédéral sans discussion et à l'unanimité.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 192 voix contre 0 au Conseil national.

09.020 Programme d'armement 2009

Message du 18 février 2009 sur l'acquisition de matériel d'armement (Programme d'armement 2009) (FF 2009 1255)

Situation initiale

Le programme d'armement 2009 (PA 09) porte sur des crédits d'engagement d'un montant de 496 millions de francs, répartis entre 5 projets. Il prévoit de remplacer les systèmes de guidage d'approche actuellement utilisés sur les aérodromes militaires. Des véhicules sanitaires sont aussi demandés pour le transport des patients. Les installations d'instruction à la conduite et d'entraînement des automobilistes doivent être modernisées. La plate-forme actuelle de simulation pour les exercices de combat doit être complétée par une plate-forme de simulation pour l'engagement en zone urbaine. Sont également prévus au programme des simulateurs de tir au laser pour charges directionnelles et mitrailleuses. 442 millions de francs prévus au PA 09 seront directement ou indirectement injectés dans l'économie suisse.

Système militaire de guidage d'approche (SMGA), 296 millions de francs

Les avions militaires doivent toujours être en mesure d'opérer, dans la mesure du possible sans restriction, à partir d'aérodromes militaires et pouvoir être dirigés et surveillés lors des phases de décollage et d'atterrissage. Jusqu'ici, la surveillance, le contrôle de la circulation aérienne et la gestion des avions dans le contexte des aérodromes militaires s'effectuait avec le radar d'approche de précision QUADRADAR et le radar primaire et secondaire de surveillance d'aérodrome FLUR 90. Les deux systèmes ont atteint la fin de leur durée d'utilisation et doivent être remplacés par le SMGA. En tant qu'entreprise civile, Skyguide, sur mandat de la Confédération et des Forces aériennes, veille à la sécurité du trafic aérien tant civil que militaire. Elle est équipée de systèmes appropriés et est responsable de l'organisation et de la sécurité aérienne civile et militaire. Le SMGA, qui est un système parmi ceux destinés à la sécurité aérienne, est aussi un élément important du système général des Forces aériennes. Le SMGA permet au contrôleur de la circulation aérienne de Skyguide de repérer et de surveiller les avions civils et militaires dans le domaine des aérodromes militaires, de calculer leurs trajectoires, de les suivre à l'écran et de les guider. Les aérodromes militaires d'Emmen, de Locarno, de Meiringen, de Payerne et de Sion devront être équipés du SMGA.

Véhicule sanitaire léger (vhc san L), 47 Mio. Fr.

L'armée a besoin de 150 vhc san L pour l'évacuation et le transport des patients. Ces véhicules complètent les 40 véhicules sanitaires à l'épreuve des balles et des éclats montés sur châssis PIRANHA I, 66, et conçus pour des terrains impraticables qui ont été acquis avec le PA 05 et qui, à eux seuls, ne peuvent couvrir tous les besoins en véhicules spécifiques d'évacuation. Le vhc san L est un véhicule sanitaire à traction intégrale monté sur le châssis du véhicule de livraison Mercedes-Benz Sprinter qui doit être introduit. Il permet le transport de 2 patients couchés ou 6 patients assis et de 2 soignants. 20 vhc san L vont être entièrement équipés sur le modèle des véhicules sanitaires PIRANHA. 130 autres véhicules seront équipés comme les ambulances civiles, selon des normes réduites pour la prise en charge des patients.

Modernisation des installations d'instruction à la conduite et d'entraînement des automobilistes (FATRAN WE), 17 millions de francs

Huit installations d'instruction à la conduite et d'entraînement ont été acquises avec le PA 97. L'armée en a encore besoin de 7. Entre-temps, les techniques automobiles et de conduite, le comportement requis dans beaucoup de situations sur la route et l'intensité du trafic ont considérablement évolué. Ce nouveau contexte, ainsi que les expériences réalisées avec cette installation, les frais croissants de maintenance et le remplacement prévu des camions d'école de conduite par un véhicule moderne sont pris en considération pour la modernisation de l'installation FATRAN WE. Cette modernisation permettra une instruction à la conduite aussi proche que possible des conditions réelles sans que cela nuise à l'environnement ou que des personnes et du matériel soient soumis aux risques inhérents au trafic routier. Une installation FATRAN WE comprend 5 stations d'entraînement pour les futurs conducteurs automobiles ainsi qu'une station de commande et de surveillance. Elle comporte une cabine de conduite standard, un écran de visualisation amélioré et peut simuler un trafic très intense. Elle permet aussi une instruction à la conduite de camions avec boîte à vitesse automatique. Le PA 09 demande des mesures de modernisation pour 5 installations FATRAN. Ces mesures commencent en 2010 et doivent être achevées en 2011. Pour que l'instruction à la conduite puisse se poursuivre sous une forme réduite pendant la période de transition et que le know-how puisse ainsi être assuré, 2 installations FATRAN WE seront acquises par le crédit d'équipement et de renouvellement 09.

Plate-forme de simulation pour l'engagement en zone urbaine (SIM CEZU), 123 millions de francs

L'expérience montre que selon toute vraisemblance, des engagements auront lieu en zone urbaine. L'instruction doit donc être axée sur cette nouvelle donnée, raison pour laquelle une SIM CEZU doit être aménagée sur les places d'armes de Bure et de Wallenstadt. SIM CEZU est une plate-forme de simulation en conditions réelles, sur laquelle une unité renforcée ou mixte peut s'entraîner aux missions d'engagement en zone urbaine et être contrôlée. Elle permet de saisir, de documenter et ensuite aussi de corriger le comportement tactique et le statut de tous les participants, jusqu'à l'échelon d'une compagnie renforcée, dans une zone d'exercice urbaine comportant des bâtiments spéciaux. Les formations peuvent ainsi être instruites de manière optimale dans l'éventualité d'engagements en zone urbaine.

Simulateurs de tir au laser pour charge directionnelle et mitrailleuse légère 05 (LASSIM chg dir et mitr L 05), 13 millions de francs

Ces deux simulateurs de tir au laser complètent la plate-forme de simulation pour les exercices de combat et celle pour l'engagement en zone urbaine SIM CEZU. Ils servent à l'instruction au combat de la troupe en condition quasi réelle. L'adversaire est en règle générale également équipé de simulateurs de tir. Les LASSIM chg dir et mitr L 05 permettent une instruction à l'engagement et à la conduite proche de la réalité pour les exercices de combat au niveau tactique inférieur, de jour comme de nuit et par n'importe quel temps. Il en résulte un accroissement de la qualité du comportement tactique correct de chaque militaire et des formations engagées. Les systèmes sont faciles à utiliser et ne présentent pas de modification par rapport aux systèmes réels.

Effet sur l'activité économique en Suisse

La part pour la Suisse du matériel commandé est de 167 millions de francs, ce qui correspond à 34 %. De nombreuses entreprises en Suisse recevront d'autres commandes sous forme d'affaires compensatoires grâce à la participation indirecte de l'économie suisse à l'acquisition de matériel étranger. L'ordre de grandeur est de 275 millions de francs. L'effet sur les activités de ces entreprises est ainsi augmenté à 442 millions de francs ou 89 %. Le programme d'armement 2009 génère, avec les participations directes et indirectes et en prenant un chiffre d'affaires annuel moyen de 180'000 francs par personne employée, un effet sur l'activité en Suisse atteignant 2'455 personnes /an. 500 personnes en moyenne seront employées pendant environ 5 ans. (Source : communiqué de presse du Conseil fédéral du 18.02.2009)

Délibérations

Arrêté fédéral sur l'acquisition de matériel d'armement (Programme d'armement 2009)

08.06.2009 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

07.09.2009 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, une minorité rose-verte emmenée par Geri Müller (G, AG) a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet, motivant sa proposition en expliquant qu'une grande partie des équipements commandés serait achetée pour faire face à une éventuelle menace militaire et qu'il serait plus judicieux d'investir ce montant pour trouver une solution aux conflits. La majorité de la commission, composée de radicaux, de démocrates-chrétiens et du groupe UDC, a quant à elle proposé d'entrer en

matière sur le projet. Le conseiller fédéral Ueli Maurer a souligné que le programme d'armement 2009 était de 46 % inférieur à celui de l'année précédente. Il a ajouté que cette diminution, volontaire, permettait d'anticiper le programme de l'année suivante, plus important en raison de l'acquisition d'avions. Par 144 voix contre 39, le conseil a décidé d'entrer en matière sur le projet. Au cours de la discussion par article, certains députés ont critiqué l'achat d'une plate-forme de simulation pour des entraînements en zone urbaine, dont le coût s'élève à 123 millions. Porte-parole d'une minorité de la commission, Josef Lang (G, ZG) a déclaré ne pas pouvoir imaginer de scénario qui conduirait la Suisse à mener une guerre urbaine sur son territoire. Il a donc mis le conseil en garde contre les dangers de la préparation d'une participation future à des engagements de guerre à l'étranger. Au nom des socialistes, Hans Widmer (S, LU) a expliqué vouloir adopter l'ensemble du programme d'armement, à condition que le conseil renonce à l'achat de cette plate-forme ; il craignait en effet qu'un entraînement en zone urbaine ne conduise à un engagement de l'armée contre la population elle-même. Par 122 voix contre 58, le conseil s'est rallié à la majorité de la commission, adoptant ainsi la proposition du Conseil fédéral. Au vote sur l'ensemble, le programme d'armement a été adopté par 122 voix contre 55. Le **Conseil des Etats** n'a pas contesté l'entrée en matière sur le projet et l'a adopté, au vote sur l'ensemble, par 32 voix contre 1.

09.023 Immobilier militaire DDPS 2009

Message du 25 février 2009 sur l'immobilier du DDPS pour l'année 2009 (Message sur l'immobilier militaire du DDPS 2009) (FF 2009 1305)

Situation initiale

21 nouveaux crédits, représentant un montant de 399,81 millions de francs, sont demandés avec le message sur l'immobilier du DDPS 2009. En raison de l'harmonisation du calendrier du message sur l'immobilier avec le programme d'armement, le message sur l'immobilier du DDPS 2009 sera traité par le Parlement à la fin septembre 2009. Il s'ensuit une période de 21 mois depuis l'adoption du message sur l'immobilier 2008, en décembre 2007, d'où un besoin d'investissements plus élevé que dans les messages sur l'immobilier antérieurs.

Ce message contient pour la première fois l'indication des coûts bruts de location correspondant à chaque projet particulier. Ces coûts correspondent aux charges annuelles récurrentes induites par les investissements.

Tous les projets sont assujettis à la procédure militaire d'approbation des plans de construction qui garantit, dans le cadre de la mise à l'enquête publique, la prise en compte des intérêts de l'espace et de l'environnement ainsi que ceux des cantons et des communes.

Les investissements prévus dans le message sur l'immobilier 2009 concernent principalement les infrastructures affectées à l'instruction et à la logistique. Sur le montant total, 116 millions de francs sont prévus pour des adaptations de constructions servant à l'instruction. Il s'agit de projets tels que l'adaptation de l'infrastructure d'instruction et d'engagement du centre de compétences SWISSINT à Stans, la construction d'un nouveau centre de recrutement et d'un centre médical régional à Monte Ceneri, la première étape de l'assainissement complet (laboratoires) du centre de compétences ABC de l'armée à Spiez, l'adaptation / l'assainissement de la caserne Dufour avec l'intégration d'un centre de subsistance sur la place d'armes de Thoune, la deuxième étape de l'assainissement et de la transformation de la caserne de Drognens, l'achèvement du simulateur tactique électronique des troupes mécanisées et l'assainissement des toits en dents de scie et des façades des halles d'instruction et de stationnement A-P sur la place d'armes de Thoune.

Pour les infrastructures de la logistique, quelque 103 millions de francs sont nécessaires pour les centres de logistique de Hinwil, de Thoune, de Grolley et d'Othmarsingen, ainsi que pour le site extérieur de Brugg et le dépôt d'Uttigen.

Les projets de construction dont la réalisation est proposée avec le message sur l'immobilier 2009 concernent la Suisse romande, allemande et italienne.

Dans le message sur l'immobilier du DDPS 2009, des crédits d'engagement sont demandés pour huit projets de plus de 10 millions de francs et pour huit projets de 3 à 10 millions de francs ; par ailleurs, deux crédits-cadres le sont pour des projets jusqu'à 10 millions de francs et trois pour des projets jusqu'à 3 millions de francs. Pour sept projets, les crédits d'engagement sont assujettis au frein aux dépenses.

La planification immobilière du DDPS se base sur le concept de stationnement de l'armée (de juin 2005), sur le plan général du développement des forces armées et de l'entreprise (Masterplan) et sur la stratégie immobilière du DDPS (de septembre 2005). Ces projets de construction servent à améliorer ou à rénover des infrastructures existantes ou à en construire de nouvelles. Le portefeuille immobilier du DDPS est adapté quantitativement et qualitativement aux besoins de l'armée suisse et correspond aux besoins annoncés et vérifiés. (Source : communiqué de presse du Conseil fédéral du 25.02.2009)

Délibérations

Arrêté fédéral l'immobilier du DDPS pour l'année 2009 (Message sur l'immobilier du DDPS 2009)

26.05.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

24.09.2009 CN Adhésion.

Dans les deux Chambres, l'entrée en matière sur le projet n'a soulevé aucune objection. Au **Conseil des Etats**, Bruno Frick (CEg, SZ), rapporteur de la commission, a souligné que le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale ont progressivement réduit les moyens alloués à l'immobilier militaire. Il a ajouté que le DDPS ne disposait que d'un montant annuel de 50 millions de francs pour entretenir ses bâtiments ; or, il aurait besoin d'une somme deux à trois fois plus élevée. De ce fait, de nombreuses entreprises seraient contraintes de fermer. Le conseiller fédéral Ueli Maurer a confirmé que le DDPS n'a pas les ressources financières suffisantes pour garantir l'entretien de tout son patrimoine immobilier. Le conseil a adopté le projet à l'unanimité.

Les rapporteurs de la commission du **Conseil national** ont, eux aussi, relevé que les moyens disponibles ne permettaient pas au DDPS d'entretenir convenablement les infrastructures militaires. Au cours de la discussion, seule la question de l'assainissement et de l'agrandissement du centre de compétences SWISSINT, à Wil bei Stans, a donné lieu à un débat. Une minorité verte de la commission, emmenée par Anita Lachenmeier-Thüring (G, BS) et soutenue par une majorité du groupe UDC, a proposé au conseil de réduire le crédit de 19 millions et donc de renoncer à l'assainissement du centre de compétences SWISSINT. Elle a motivé sa proposition en expliquant qu'en règle générale, les Verts étaient opposés aux engagements armés à l'étranger. Par 147 voix contre 24, le conseil s'est rallié à l'avis de la majorité de la commission et a ainsi accordé le montant qui avait soulevé cette controverse. Au vote sur l'ensemble, la Chambre basse a adopté le projet par 154 voix contre 0.

09.029 WEF 2010-2012 à Davos. Engagement de l'armée en service d'appui

Message du 6 mars 2009 concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée en Service d'appui au profit du canton des Grisons dans le cadre des mesures de sécurité lors des rencontres annuelles du World Economic Forum 2010 à 2012 de Davos et sur d'autres mesures de sécurité (FF 2009 1603)

Situation initiale

Par lettre du 3 juin 2008, le gouvernement du canton des Grisons a requis de la Confédération un appui pour garantir la sécurité lors des rencontres annuelles 2010 à 2012 du World Economic Forum (WEF). Le Conseil fédéral propose au Parlement d'approuver l'engagement annuel de 5000 militaires au maximum en service d'appui pour aider le canton des Grisons à mettre en place des mesures de sécurité dans le cadre des rencontres annuelles du WEF de 2010 à 2012 à Davos.

A l'occasion du WEF 05 et du WEF 06, l'approbation du Parlement pour un engagement de l'armée a, pour la première fois, été demandée pour deux ans. Par l'arrêté fédéral du 6 décembre 2004, ces engagements ont été approuvés. L'engagement de l'armée lors des rencontres annuelles du WEF 07 à 09 a été demandé pour trois ans et approuvé par l'arrêté fédéral du 13 décembre 2006. Suite au postulat du 25 mai 2004 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (04.3259) et aux expériences positives réalisées ces dernières années avec une procédure d'approbation portant sur plusieurs années, l'engagement de l'armée est proposé à l'Assemblée fédérale pour une nouvelle durée de trois ans.

Dans sa décision du 28 juin 2000, le Conseil fédéral a qualifié la rencontre annuelle du WEF, organisée sur la base du droit privé, d'événement extraordinaire au sens de l'art. 4 de l'ordonnance LMSI sur les prestations financières (RS 120.6), en raison de sa portée pour les intérêts internationaux de la Suisse. Dans sa décision du 6 mars 2009, le Conseil fédéral maintient cette appréciation. La décision d'engager

l'armée au profit du canton des Grisons répond de facto à la question de savoir si le WEF peut avoir lieu en Suisse, car sa sécurité ne peut être garantie sans l'engagement de l'armée.

L'organisation du WEF en Suisse présentant toujours le même intérêt national et la menace étant inchangée, la Confédération doit maintenir son cofinancement. Le WEF de Davos demeure une plateforme de premier ordre pour présenter la position et les préoccupations de la Suisse à ses partenaires étrangers des mondes politique et économique. Cet événement rappelle en outre dans le monde le rôle de la Suisse comme lieu de conférences et siège d'organisations internationales. Le dispositif de protection des rencontres annuelles du WEF doit donc être maintenu durablement au niveau requis, ce qui serait impossible, à l'heure actuelle, sans un engagement subsidiaire de l'armée.

La Confédération participe au maximum à trois huitièmes des frais avec incidence sur les crédits du canton des Grisons, soit trois millions de francs par an pour le dispositif supplémentaire en faveur de personnes protégées par le droit international public lors des rencontres du WEF de 2010 à 2012 (modèle de financement à trois niveaux, niveau 1). Le cas échéant, le Département fédéral de l'économie peut solliciter des moyens supplémentaires sans compensation jusqu'à concurrence de 0,75 million de francs pour la période de 2010 à 2012 (niveau 2). En cas d'événement extraordinaire, la Confédération participera à raison de 80 % aux coûts supplémentaires du dispositif complémentaire (niveau 3). Comme jusqu'à présent, l'armée soutiendra le canton des Grisons dans le cadre d'un engagement subsidiaire de sûreté comprenant, pour l'essentiel, des prestations pour la protection des personnes et des objets, la sauvegarde de la souveraineté et la protection de l'espace aérien ainsi qu'un appui logistique, en particulier dans le domaine du Service sanitaire coordonné (SSC). Par rapport aux dépenses pour un service d'instruction ou un service de vol ordinaires, l'engagement de l'armée occasionnera des coûts annuels supplémentaires d'environ 1,5 million de francs, dépenses qui pourront être assumées dans le cadre des crédits accordés. De plus, et comme cela a été le cas jusqu'à présent, la Confédération participera chaque année, sur la base d'un modèle de financement à trois niveaux, à raison de 3 millions de francs aux coûts des mesures de sécurité lors des rencontres annuelles du WEF. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée en service d'appui au profit du canton des Grisons dans le cadre des mesures de sécurité lors des rencontres annuelles du World Economic Forum 2010 à 2012 de Davos et sur d'autres mesures de sécurité

08.06.2009 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.09.2009 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, une minorité rose-verte emmenée par Hildegard Fässler (S, SG) a déposé une proposition de non-entrée en matière. A ses yeux, le WEF est une manifestation privée ; tous les frais devraient donc être à la charge de ses organisateurs. La majorité du conseil s'est toutefois ralliée à l'avis du Conseil fédéral : elle estime que l'Etat doit maintenir le statut d'événement extraordinaire accordé au WEF. Elle a expliqué que le WEF n'est pas uniquement un important forum de discussion international, mais également une vitrine pour la Suisse. Le conseiller fédéral Ueli Maurer a souligné que si la sécurité de la manifestation ne pouvait être pleinement assurée, c'est l'image du pays qui en pâtirait. Par 117 voix contre 56, le conseil a décidé d'entrer en matière sur le projet. Au cours de la discussion par article, une minorité emmenée par Josef Lang (G, ZH) a proposé d'engager un service d'appui uniquement pour l'édition 2010, proposition rejetée par 114 voix contre 50. Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet par 114 voix contre 55.

Après avoir décidé sans opposition d'entrer en matière sur le projet, le **Conseil des Etats** a adopté l'arrêté fédéral à l'unanimité.

09.038 Opération NAVFOR Atalanta. Service d'appui à l'étranger et révision de la LAAM

Message du 22 avril 2009 concernant l'arrêté fédéral portant approbation de l'engagement de l'armée en service d'appui à l'étranger dans le cadre de l'opération NAVFOR Atalanta de l'Union européenne et la modification de la loi sur l'administration militaire (FF 2009 4041)

Situation initiale

Les attaques de pirates au large de la Corne de l'Afrique et dans le golfe d'Aden (entre la Somalie et le Yémen) contre des navires marchands et de plaisance ont fortement augmenté. Pour faire face à cette menace, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté une série de résolutions visant à améliorer la lutte contre la piraterie.

L'Union européenne a pris le relais d'une première opération de l'OTAN en instituant l'opération militaire NAVFOR Atalanta (opération Atalante). L'objectif de cette opération est premièrement de protéger les navires du Programme alimentaire mondial (PAM) et les autres convois humanitaires, deuxièmement d'offrir une protection aux navires marchands vulnérables et, enfin, de combattre la piraterie. L'opération Atalante ne constitue que l'une des contributions de l'UE à la stabilisation de la Corne de l'Afrique.

Comme tous les Etats membres de l'ONU, la Suisse est invitée par le Conseil de sécurité à contribuer à la protection des bateaux affrétés par le PAM et à participer à la lutte contre la piraterie dans les eaux au large de la Somalie. Une contribution substantielle de la Suisse donnerait donc un signal fort de solidarité internationale. Il s'agit cependant aussi de défendre des intérêts stratégiques de la Suisse, dont la liberté de commerce de notre flotte marchande pour laquelle un investissement considérable a été consenti ces cinquante dernières années.

La participation de militaires suisses (limitée à 30 personnes et à une année) s'appuie sur l'art. 69, al. 1 et 2, de la loi sur l'armée et l'administration militaire (Service d'appui aux opérations d'aide humanitaire et service d'appui destiné à la sauvegarde d'intérêts suisses à l'étranger). Du fait de la constellation de l'opération Atalante, la Suisse bénéficie du soutien de la communauté internationale pour la protection de ses intérêts, sans qu'il lui soit demandé une stricte réciprocité. Elle ne peut cependant tabler durablement sur une telle donne. Le phénomène des Etats fragiles ou défaillants (failed states) allant s'amplifiant, de nouvelles opérations internationales de police de ce type demeurent probables. La Suisse partage avec la communauté internationale une vulnérabilité aux dangers liés à la déliquescence des structures étatiques. Sa participation à de telles actions sert donc à la fois ses propres intérêts et la solidarité internationale. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé de soumettre au Parlement une modification de la loi sur l'armée et l'administration militaire en plus de l'approbation de l'engagement de l'armée en service d'appui à l'étranger dans le cadre de l'opération Atalante. Cette modification crée la base légale permettant à la Suisse de participer par des moyens militaires à des opérations internationales de police qui satisfont aux principes de sa politique extérieure et de sécurité, lorsque des intérêts importants de la Suisse sont directement ou indirectement menacés.

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)

08.09.2009 CE Ne pas entrer en matière.

16.09.2009 CN Ne pas entrer en matière.

Projet 2

Arrêté fédéral portant approbation de l'engagement de l'armée en service d'appui à l'étranger dans le cadre de l'opération NAVFOR Atalanta de l'Union européenne

08.09.2009 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

16.09.2009 CN Ne pas entrer en matière.

22.09.2009 CE Divergences.

24.09.2009 CN Ne pas entrer en matière.

Au **Conseil des Etats**, à l'inverse d'une minorité emmenée par Theo Maissen (CEg, GR), la majorité de la commission proposait de ne pas entrer en matière sur le projet 1 (bases légales). S'agissant du projet 2 (approbation de l'engagement de l'armée), la commission proposait d'entrer en matière, alors que Maximilian Reimann (V, AG) avait déposé une proposition individuelle demandant de ne pas entrer en matière sur cet objet.

Les débats se sont concentrés sur la question de savoir si la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM) constituait une base légale suffisante en prévision d'une participation de la Suisse à l'opération Atalante. Les députés n'ont pas mis en doute le fait que le droit en vigueur autorise la Suisse à envoyer des troupes sur place afin de protéger de la piraterie les navires du Programme alimentaire mondial de

l'ONU. Par contre, Maximilian Reimann (V, AG) s'est demandé s'il existait réellement une base légale pour la protection des navires de commerce suisses. Theo Maissen (CEg, GR) a expliqué que lorsque le Parlement avait prévu, dans la LAAM, que des troupes pouvaient être engagées pour protéger des objets particulièrement dignes de protection à l'étranger, les députés pensaient alors à la protection des ambassades. Or, dans le cas d'Atalante, il s'agit d'une opération de police internationale, scénario que personne n'avait envisagé au moment de l'élaboration de la loi en question. Rolf Schweiger (RL, ZG) s'est empressé de réfuter cette argumentation : selon lui, une disposition légale devrait aussi pouvoir s'appliquer à des objets ou des situations qui n'étaient pas encore d'actualité au moment de l'élaboration de la loi concernée ; le simple bon sens permettait de déduire de façon évidente que la notion d'" objet particulièrement digne de protection à l'étranger " s'appliquait également aux bateaux suisses naviguant au large de la Somalie. Par 22 voix contre 12, le Conseil des Etats a finalement décidé de ne pas entrer en matière sur la révision de la LAAM, adhérant ainsi à l'avis de sa Commission de la politique de sécurité, qui souhaitait examiner cette question après la publication du nouveau rapport sur la politique de sécurité. Si le conseiller fédéral Ueli Maurer a souligné que les opérations de police, même de nature purement défensive, allaient plus loin que l'utilisation d'armes à des fins d'autoprotection, il a cependant reconnu, au nom du collège gouvernemental, que le cas particulier d'Atalante n'appelait pas une révision de la loi.

La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a pour sa part insisté sur la dimension humanitaire d'une participation à l'opération Atalante. Par 33 voix contre 5, la Chambre haute a approuvé l'engagement de troupes suisses jusqu'au 31 décembre 2010.

Au **Conseil national**, la majorité de la Commission de la politique de sécurité proposait de ne pas entrer en matière sur le projet 1 (bases légales), tandis qu'une minorité emmenée par Ulrich Schlüer (V, ZH) proposait de le faire. En ce qui concerne le projet 2 (approbation de l'engagement de l'armée), la majorité proposait d'entrer en matière, à l'inverse d'une minorité emmenée par Yvan Perrin (V, NE). Par ailleurs, la majorité avait déposé une motion d'ordre demandant que la question de l'engagement de l'armée dans le cadre de l'opération Atalante soit examinée en premier, alors qu'une minorité emmenée par Thomas Hurter (V, SH) souhaitait commencer par débattre des bases légales.

Par 84 voix contre 76, le conseil s'est rallié à l'avis de la majorité, pour qui la LAAM en vigueur constituait une base légale suffisante en prévision de l'engagement de troupes dans le golfe d'Aden. Thomas Hurter avait auparavant invité les députés à commencer par créer une base légale claire, avant de songer à examiner des cas concrets. Quant à Josef Lang (G, ZG), il avait insisté sur la nécessité de disposer de bases légales irréprochables pour pouvoir se prononcer sur un engagement à l'étranger. Peter Malama (RL, BS) avait pour sa part rétorqué que, selon les explications du Conseil fédéral lui-même, la LAAM en vigueur s'appliquait aussi bien au service d'appui destiné à préserver les intérêts suisses qu'au service d'appui visant à protéger l'aide humanitaire. Les rapporteurs de la commission avaient en outre rappelé que des opérations allant plus loin que l'engagement sur lequel portait l'arrêté fédéral nécessiteraient bel et bien une révision de la loi, mais qu'elles n'avaient pas lieu d'être examinées avant l'adoption du nouveau rapport sur la politique de sécurité et qu'elles n'étaient de toute façon pas susceptibles de rallier une majorité d'avis favorables.

S'agissant de l'engagement proprement dit, la minorité de la commission, qui souhaitait éviter que le conseil ne crée un dangereux précédent, a mis en garde les députés contre les lourdes conséquences d'éventuels combats, le risque de pertes humaines ne pouvant être écarté. De plus, l'engagement de troupes dans le golfe d'Aden était à son avis incompatible avec la neutralité suisse et ne constituait en fin de compte qu'une solution de façade, qui ne permettait nullement de résoudre les problèmes au large de la Somalie. Les partisans d'un engagement estimaient au contraire qu'il incombait à la Suisse de contribuer à ce que l'aide humanitaire parvienne aux populations auxquelles elle était destinée et ne tombe pas entre les mains de pirates. Quant à la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey, elle a souligné que, en participant à l'opération Atalante, la Suisse ferait le choix d'une politique étrangère non seulement solidaire avec la communauté internationale, mais aussi cohérente, alliant avec pertinence les engagements en faveur de la promotion de la paix, de l'aide au développement et de la politique de sécurité. Par 103 voix contre 84, la Chambre basse a cependant décidé de ne pas entrer en matière sur l'arrêté fédéral portant approbation de l'engagement de l'armée dans le cadre de l'opération Atalante. La question des bases légales n'avait par conséquent plus lieu d'être traitée, d'autant plus que le conseiller fédéral Ueli Maurer avait déclaré qu'il était disposé à retirer le projet du Conseil fédéral.

Lors de la procédure d'élimination des divergences, la majorité de la commission du **Conseil des Etats** a proposé aux députés de maintenir leur décision initiale quant à la participation de la Suisse à l'opération

Atalante, tandis qu'une minorité emmenée par Luc Recordon (G, VD) proposait de se rallier à la décision du Conseil national et, partant, de ne pas entrer en matière sur ce projet. Par 29 voix contre 9, la Chambre des cantons a suivi l'avis de la majorité, maintenant sa décision d'entrer en matière sur le projet. Le **Conseil national** a lui aussi choisi de camper sur ses positions : à la faveur d'une alliance entre le groupe UDC, les Verts et une importante minorité du groupe socialiste, il a confirmé, par 102 voix contre 81, sa décision de ne pas entrer en matière sur le projet d'arrêté fédéral. L'objet a donc été considéré comme étant liquidé.

09.063 Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire. Modification

Message du 19 août 2009 concernant la modification de la loi sur l'armée et l'administration militaire (FF 2009 5331)

Situation initiale

Dans son message du 7 mars 2008 (08.027, FF 2008 2841), le Conseil fédéral avait proposé aux Chambres fédérales une modification de la législation militaire comprenant un projet de loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée (LSIA) et un projet de modification de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM).

La LSIA a été adoptée au vote final par les deux conseils le 3 octobre 2008 (FF 2008 7505). Le délai référendaire a expiré le 2 janvier 2009 sans avoir été utilisé; la LSIA entrera en vigueur le 1er janvier 2010, en même temps que l'ordonnance d'exécution.

Les deux conseils ne sont cependant pas parvenus à éliminer toutes les divergences sur le projet de modification de la LAAM. La proposition de la conférence de conciliation a en effet été refusée par le Conseil national le 10 juin 2009, entraînant le classement du projet conformément à l'art. 93, al. 2, de la loi sur le Parlement (RS 171.10).

Contenu du projet

Le projet de modification de la LAAM classé le 10 juin 2009 portait notamment sur les services à l'étranger et sur leur procédure d'approbation par le Parlement. Ces dispositions, sont celles sur lesquelles les conseils ne sont pas parvenus à éliminer l'ensemble de leurs divergences ou celles qui étaient largement controversées. Aussi ne figurent-elles plus dans le présent projet. Le Conseil fédéral se réserve toutefois la possibilité de présenter à nouveau l'une ou l'autre de ces propositions.

Le présent projet ne contient donc plus que les dispositions non contestées présentées avec le message du 7 mars 2008. Le Conseil fédéral a renoncé à y inclure de nouvelles propositions. On pourra donc se référer pour l'essentiel aux explications du message du 7 mars 2008. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)

09.12.2009	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
09.03.2010	CN	Divergences.
16.03.2010	CE	Adhésion.
19.03.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.
19.03.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière sur le projet n'a suscité aucune opposition. Le conseil en a toutefois profité pour mener un débat en profondeur sur l'état de l'armée. Eugen David (CEg, SG) proposait de renvoyer le projet au Conseil fédéral en le chargeant de présenter au Parlement un projet qui comble les lacunes mises en évidence par le DDPS dans les domaines de l'exploitation et de l'engagement. Il a en effet expliqué que, au cours des mois précédents, le conseiller fédéral Ueli Maurer lui-même avait évoqué à maintes reprises la situation catastrophique de l'informatique de l'armée et l'état désastreux de sa logistique, énumérant ainsi toute une série de problèmes qu'il s'agissait désormais de prendre à bras-le-corps. D'après Eugen David le Parlement ne pouvait donc se contenter d'une mini-réforme : il devait inciter le Conseil fédéral à présenter des adaptations légales qui permettent à l'armée d'être à nouveau en mesure de remplir son mandat. Pour sa part, Konrad Graber (CEg, LU) a estimé que le chef du DDPS se plaisait à faire étalage de l'état catastrophique de l'armée, mais se contentait d'exiger davantage de ressources au lieu de chercher à résoudre les problèmes. Hermann Bürgi (V, TG) a réfuté

ces arguments, qu'il ne jugeait pas pertinents : les difficultés affectant l'armée relevaient du niveau opérationnel, tandis que la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM) portait sur des aspects stratégiques. Quant au conseiller fédéral Ueli Maurer, il a repoussé les critiques qui lui étaient adressées : le DDPS avait pris des mesures urgentes et, eu égard au manque de ressources, il s'était fixé des priorités, renonçant par exemple au remplacement partiel de l'avion de combat Tiger. Renvoyer le projet ne contribuerait pas à accélérer le processus visant à corriger les dysfonctionnements constatés, a encore relevé Ueli Maurer. Par 21 voix contre 19, la Chambre haute a rejeté la proposition de renvoi. Au vote sur l'ensemble, elle a adopté la révision de la loi par 30 voix contre 0.

Le **Conseil national** a lui aussi décidé sans opposition d'entrer en matière sur le projet. S'agissant de l'art. 113, al. 2, le conseil a décidé de prévoir que les médecins, les psychologues et les autorités auraient la possibilité de signaler à l'armée qu'un militaire est susceptible de représenter, avec son arme, un danger pour lui-même ou pour des tiers ; la chambre des cantons avait pour sa part souhaité qu'ils aient l'obligation de le faire. Le Conseil national a en outre décidé de procéder à une révision du droit pénal, selon laquelle les actes de violence graves commis par des jeunes pourraient désormais être inscrits au casier judiciaire même si le juge n'a prononcé aucune peine privative de liberté. Par 115 voix contre 60, la Chambre basse a par ailleurs rejeté la proposition d'une minorité de la commission emmenée par Hans Widmer (S, LU), qui souhaitait libérer les militaires de l'obligation de revêtir un grade ou une fonction. Elle a également rejeté, par 120 voix contre 38, la proposition d'une minorité emmenée par Evi Allemann (S, BE), qui demandait de biffer la disposition selon laquelle la proportion de militaires en service long ne doit pas dépasser 15 % d'une même classe de recrutement. Au vote sur l'ensemble, la révision de la loi a été adoptée par 124 voix contre 0.

Lors de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** s'est rallié, sans en débattre, aux deux décisions concernées du Conseil national.

Au vote final, la loi a été adoptée par 44 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 158 voix contre 2 et 31 abstentions au Conseil national.

09.065 Contre de nouveaux avions de combat. Initiative populaire

Message du 26 août 2009 concernant l'initiative populaire "Contre de nouveaux avions de combat" (FF 2009 5373)

Situation initiale

Le 8 juin 2009, le "Bündnis gegen neue Kampfflugzeuge" (Alliance contre de nouveaux avions de combat), déposait, sous l'égide du Groupe pour une Suisse sans Armée (GSsA), une initiative populaire "Contre de nouveaux avions de combat", munie de 107 828 signatures valables. L'initiative prévoit que, du 1er janvier 2010 au 31 décembre 2019, la Suisse ne pourra acquérir de nouveaux avions de combat. Les auteurs de l'initiative estiment que le peuple devrait avoir le dernier mot dans un projet d'acquisition de cette ampleur. L'initiative vise en outre d'autres buts: selon ses auteurs, elle constitue une mesure visant à empêcher la Suisse de participer au réarmement mondial, d'émettre un signal malvenu du point de vue de la politique de la paix, de fixer des priorités financières erronées, d'aggraver la pollution de l'environnement et de réaliser un projet absurde sur le plan de la politique de sécurité.

Selon le Conseil fédéral, l'initiative présente un aspect positif: elle suscitera une discussion publique sur une question importante pour la Suisse et sa sécurité. Le Conseil fédéral s'y oppose cependant en raison de son contenu. En cas d'acceptation, l'initiative n'aurait pas les effets escomptés par ses auteurs, dans la mesure où elle repose pour l'essentiel sur des présuppositions fausses. Par contre, son acceptation aurait de graves conséquences pour la Suisse et sa sécurité. Le Conseil fédéral voit avant tout deux raisons de s'y opposer.

Premièrement, l'acceptation de l'initiative signifierait que la Suisse se priverait de sa liberté d'action en matière de politique de sécurité ainsi que sur le plan militaire pour les dix prochaines années au moins; elle s'imposerait ainsi une interdiction quasiment à titre préventif. L'interdiction d'acquérir des avions de combat serait en effet absolue et s'appliquerait indépendamment de l'évolution de l'environnement de la Suisse au cours des prochaines années. La Suisse ne serait alors plus à même de réagir à une dégradation notable de la situation de politique de sécurité par des mesures visant à renforcer la protection de l'espace aérien.

Deuxièmement, l'initiative méconnaît la diversité des engagements des avions de combat et les fonctions que ceux-ci remplissent quotidiennement pour la sécurité de la Suisse: ils ne sont pas uniquement un moyen de défense contre une menace militaire, mais ils sont aussi chargés, dans le cadre du service de police aérienne, de nombreuses autres tâches importantes pour la sécurité quotidienne de la Suisse. L'un des devoirs essentiels que doit assumer un Etat souverain - tout particulièrement lorsqu'il est neutre - consiste à contrôler, à protéger et à défendre efficacement son espace aérien. Or, l'acceptation de l'initiative signifierait qu'une fois que les avions arrivant en fin de carrière seront retirés du service - ce qui arrivera prochainement -, l'effectif des avions se réduirait à 33 unités jusqu'en 2020. Cela affaiblirait considérablement la capacité de fonctionnement des Forces aériennes, qui ne seraient alors plus en mesure de garantir un niveau suffisant de contrôle, de protection et de défense de l'espace aérien suisse. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Contre de nouveaux avions de combat"

L'initiative a été retirée le 28.02.2011.

09.070 Lutte contre la criminalité. Accord avec la Serbie

Message du 2 septembre 2009 portant approbation de l'Accord entre la Suisse et la Serbie sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité (FF 2009 5513)

Situation initiale

L'Accord entre la Suisse et la Serbie sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité complète le réseau de traités bilatéraux que la Suisse a tissé dans le domaine de la lutte contre la criminalité au moyen d'accords analogues avec d'autres Etats d'Europe de l'Est et du Sud-Est. Il est important pour la sécurité intérieure de la Suisse et peut être mis en oeuvre avec les moyens existants.

Contexte

Certaines formes de criminalité, comme le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, la traite d'êtres humains ou la criminalité organisée ont, typiquement, un caractère transfrontalier. La lutte contre ces formes de criminalité ne doit pas s'arrêter aux frontières nationales. C'est dans ce contexte qu'au cours des dernières années, la Suisse a renforcé à tous les niveaux sa coopération internationale en matière de police.

A l'échelle mondiale, il y a eu un renforcement supplémentaire de la coopération avec Interpol. A l'échelle européenne, depuis le 12 décembre 2008, la mise en oeuvre de l'Accord d'association à Schengen a relevé encore le niveau de la coopération policière avec l'Union européenne (UE). En outre, avec Europol, un échange de lettres en date des 7 mars 2006 et 22 novembre 2007 a permis d'élargir la coopération à tous les domaines de la criminalité couverts par le mandat Europol. Dans le domaine bilatéral, la Suisse a négocié au cours des dernières années des accords de coopération avec différents Etats qui revêtent une importance particulière quant à l'évolution de la criminalité en Suisse. Le présent Accord avec la Serbie renforce le réseau d'accords que la Suisse a récemment mis en place en Europe du Sud-Est.

Il a été négocié et paraphé au cours d'une seule rencontre qui a eu lieu durant l'automne 2008. Il a été approuvé le 6 mars 2009 par le Conseil fédéral et signé par la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf le 30 juin 2009 à Belgrade.

Contenu de l'accord

L'Accord règle la collaboration transfrontalière entre les autorités de police compétentes en vertu de leur droit national dans les domaines de l'échange d'informations, de la coordination des engagements opérationnels, de la création d'équipes communes, de la formation et du perfectionnement, dans le strict respect de la protection des données. Il a pour but premier la lutte contre la grande criminalité, mais est applicable à tous les domaines de la criminalité. En est explicitement exclue la coopération policière en matière d'infractions politiques, militaires et fiscales.

L'Accord ne porte pas atteinte au partage des compétences entre les autorités de justice et de police. La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, de même que celle entre ces derniers ne sont pas affectées. L'Accord peut être mis en oeuvre avec les moyens existants. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord entre la Suisse et la Serbie sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité

18.03.2010	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2010	CN	Adhésion.
01.10.2010	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
01.10.2010	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Les deux conseils ont adopté l'accord à l'unanimité et sans discussion.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 184 voix contre 0 au Conseil national.

09.098 Pour la protection face à la violence des armes. Initiative populaire

Message du 16 décembre 2009 relatif à l'initiative populaire Pour la protection face à la violence des armes (FF 2010 129)

Situation initiale

L'initiative populaire "Pour la protection face à la violence des armes" doit être soumise, sans contre-projet, au vote du peuple et des cantons avec une recommandation visant à son rejet. Les nouvelles dispositions constitutionnelles réclamées briseraient le compromis tel que trouvé par la législation en vigueur sur les armes. Une partie des mesures exigées est difficile à mettre en pratique et leur contrôle n'est possible qu'au prix d'un grand travail administratif. En ce qui concerne les armes militaires, des efforts ont déjà été entrepris pour améliorer la situation.

Le 23 février 2009, le comité d'initiative a déposé l'initiative populaire fédérale

"Pour la protection face à la violence des armes" munie de 106 037 signatures valables. Cette initiative exige la preuve du besoin de posséder une arme et de la capacité à la manipuler ainsi qu'une interdiction d'acquérir à titre privé des armes à feu automatiques et des fusils à pompe ("pump action"). Elle demande en outre que les armes d'ordonnance soient conservées à l'arsenal et non plus au domicile et que la Confédération mette en place un système d'information sur les armes à feu. Enfin, elle entend obliger la Confédération à encourager les collectes d'armes et à s'engager sur le plan international pour limiter la disponibilité des armes.

La législation en matière d'armes a toujours été sujette à controverse dans l'opinion publique suisse. Certains souhaiteraient une stricte réglementation de l'utilisation d'armes afin d'exclure tout risque, tandis que d'autres plaident en faveur d'une réglementation aussi minime que possible afin que les activités de chasse, de sport et de collection puissent être pratiquées sans contrainte bureaucratique. Le Conseil fédéral est convaincu que la loi sur les armes offre pour l'heure une voie intermédiaire tenant compte des divers intérêts des personnes impliquées tout en les pondérant au mieux.

Si l'initiative devait être acceptée, ce compromis serait remis en question sans que des avantages soient pour autant mis clairement en évidence par rapport aux dispositions en vigueur.

D'importants obstacles s'opposent en outre à l'application concrète: il devrait s'avérer difficile de définir et de fixer dans le droit positif ce qu'est un besoin "acceptable" et ce que signifient les "capacités nécessaires" pour toutes les catégories de personnes s'intéressant aux armes. En outre, pour être efficace, un tel système ne pourrait être mis sur pied qu'au prix d'un grand travail administratif. En effet, un véritable contrôle du besoin de posséder une arme et de la capacité à la manipuler n'est envisageable qu'avec un personnel considérable. En outre, de nombreux abus sont susceptibles de se produire car il est difficile, pour diverses catégories de personnes intéressées, de trouver des critères objectifs et facilement vérifiables permettant de prouver le besoin de posséder une arme et la capacité à la manipuler (par ex. collectionneurs). L'exécution consistera essentiellement à vérifier les données personnelles des personnes intéressées, ce qui s'accompagne d'un nombre de contrôles considérable.

Le Conseil fédéral a tenu compte de l'un des buts de l'initiative, à savoir l'amélioration de la sécurité en rapport avec les armes militaires, en émettant des propositions en ce sens dans le cadre d'une adaptation de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire et des ordonnances correspondantes. Le Conseil fédéral et le Parlement se sont exprimés à plusieurs reprises contre l'introduction d'un système d'information sur l'acquisition d'armes géré par la Confédération. Etant donné que les informations sur la

possession d'armes peuvent être obtenues auprès du canton de domicile de la personne concernée, il n'est pas nécessaire que la Confédération gère un système d'information. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "Pour la protection face à la violence des armes"

17.06.2010	CN	Suite
18.06.2010	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
13.09.2010	CE	Adhésion.
01.10.2010	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
01.10.2010	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil national** a débattu de l'initiative pendant plusieurs heures. Ida Glanzmann-Hunkeler (CEg, LU), rapporteur de la commission, a souligné que le Conseil fédéral n'était pas resté inactif depuis le dépôt de l'initiative. En effet, la loi sur les armes a été adaptée aux directives de Schengen, les armes d'ordonnance peuvent désormais être ramenées librement à l'arsenal et les militaires sont soumis à un contrôle de sécurité. En outre, il est nécessaire d'obtenir un permis pour détenir une arme militaire à la fin l'obligation de servir. Les cantons ont pour leur part déjà organisé des collectes d'armes. Estimant que les armes présentent un danger, le camp rose-vert a soutenu l'initiative populaire, alors que les partis bourgeois l'ont rejetée. Chantal Galladé (S, ZH) a relevé que le nombre de décès provoqués par une arme à feu était proportionnel à la quantité d'armes en circulation ; en outre, selon Josef Lang (G, ZG), les statistiques montrent que le taux de suicide diminuerait si les particuliers détenaient moins d'armes. Dans les rangs bourgeois, Toni Bortoluzzi (V, ZH) a expliqué qu'il serait illusoire de croire qu'une disponibilité limitée des armes à feu permettrait de mieux lutter contre la violence. Il a ajouté que l'initiative n'apporterait qu'une sécurité de façade et qu'elle mettrait sous tutelle les soldats de milice détenteurs d'une arme. Aux yeux de Jakob Büchler (CEg, SG), l'initiative mettrait même en danger le tir, qui est un sport populaire. Se ralliant finalement à l'avis du Conseil fédéral et de la majorité de la commission, le conseil a décidé, par 103 voix contre 66, de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Au **Conseil des Etats**, Bruno Frick (CEg, SZ), rapporteur de la commission, a exposé le point de vue de la majorité de la commission. Celle-ci est convaincue que les dispositions actuelles de la loi sur l'armée et l'administration militaire ainsi que de la loi sur les armes garantissent une protection suffisante contre l'usage abusif des armes. La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a souligné qu'une harmonisation des registres des armes à feu était en travaux. Roberto Zanetti (S, SO), porte-parole d'une minorité de la commission, a rappelé que chaque année 300 personnes sont tuées par des armes à feu, soit davantage que le nombre de morts sur les routes. La minorité a donc proposé au conseil de recommander au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative. Par 27 voix contre 15, la Chambre haute a finalement suivi la proposition de la majorité de la commission et a recommandé, à l'instar du Conseil national, de rejeter l'initiative.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 119 voix contre 69 au Conseil national et par 30 voix contre 11 au Conseil des Etats.

L'initiative populaire a été rejetée par le peuple le 13 février 2011 par 56,3 % des votants et par 15 cantons et 5 demi-cantons.

10.027 Message sur l'immobilier militaire du DDPS 2010

Message du 17 février 2010 sur l'immobilier du DDPS pour l'année 2010 (Message sur l'immobilier militaire du DDPS 2010) (FF 2010 1113)

Situation initiale

Dix nouveaux crédits, représentant un montant de 398 millions de francs, sont demandés avec le message sur l'immobilier du DDPS 2010. Tous les projets sont assujettis à la procédure militaire d'approbation des plans de construction qui garantit, dans le cadre de la mise à l'enquête publique, la prise en compte des intérêts de l'espace et de l'environnement ainsi que ceux des cantons et des communes. Les investissements prévus dans le message sur l'immobilier 2010 concernent principalement

les infrastructures logistiques de l'armée. Quelque 126 millions de francs sont nécessaires pour la deuxième étape des travaux concernant les centres de logistique et d'infrastructures d'Othmarsingen AG et de Grolley FR, de même que pour la première étape de réalisation du centre de logistique au Monte Ceneri TI. 136 autres millions de francs concernent des adaptations de constructions affectées à l'instruction et composant l'infrastructure des Forces aériennes. Il s'agit de projets tels que l'assainissement et l'adaptation de la caserne d'Herisau-Gossau AR-SG, la modernisation du village d'exercice des troupes de sauvetage sur la place d'armes de Wangen a. Aare BE, l'extension des box pour les F/A-18 sur l'aérodrome de Payerne VD, l'assainissement total des casernes sur la place d'armes de Bière VD, l'assainissement et la nouvelle construction de hangars pour avions sur l'aérodrome d'Alpnach OW ainsi que la construction de nouveaux cantonnements également pour Alpnach. 136 millions de francs sont finalement demandés pour la couverture de différents besoins au sein du DDPS.

Les projets de constructions dont la réalisation est proposée avec le message sur l'immobilier du DDPS 2010 concernent la Suisse romande, allemande et italienne. Ces travaux correspondent à des emplois pour environ 1'100 personnes pendant deux ans.

La planification immobilière du DDPS se base sur le concept de stationnement de l'armée, sur le plan général du développement des forces armées et de l'entreprise (Masterplan) et sur la stratégie immobilière du DDPS. Ces projets de construction servent à améliorer ou à rénover des infrastructures existantes ou à en construire de nouvelles. Le portefeuille immobilier du DDPS est adapté aux besoins de l'armée suisse et correspond aux besoins annoncés et vérifiés. (Source : communiqué de presse du Conseil fédéral du 17.02.2010)

Délibérations

Arrêté fédéral sur l'immobilier du DDPS pour l'année 2010 (Message sur l'immobilier du DDPS 2010)

18.06.2010 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

29.09.2010 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Lors de la discussion par article, une minorité emmenée par Geri Müller (G, AG) a déposé une proposition demandant la réalisation d'un nombre aussi important que possible d'installations photovoltaïques ou géothermiques dans le cadre des travaux de transformation du centre de logistique et d'infrastructures d'Othmarsingen (AG) et du centre de logistique du Monte Ceneri (TI). La minorité a motivé sa proposition en affirmant, d'une part, que le fait de ne pas être dépendant du gaz et du pétrole garantirait la sécurité de l'approvisionnement énergétique des sites concernés et, d'autre part, que l'utilisation d'énergies renouvelables contribuerait à redorer l'image de l'armée. Les rapporteurs de la commission ont quant à eux mis en garde contre les retards que l'adoption de la proposition précitée risquerait d'entraîner dans les travaux de transformation prévus. Par voie de motion, la commission souhaite en revanche charger le Conseil fédéral, d'une part, d'entreprendre tout ce qui est en son pouvoir pour parvenir à une efficacité énergétique optimale des installations de l'armée qu'il compte rénover et, d'autre part, de promouvoir les énergies renouvelables. Le conseiller fédéral Ueli Maurer lui-même a estimé que la proposition de la minorité allait dans la bonne direction, mais qu'elle ne pourrait être mise en oeuvre dans les délais. Après avoir rejeté cette proposition de minorité par 120 voix contre 66, le conseil a adopté le projet au vote sur l'ensemble, par 124 voix contre 26.

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet à l'unanimité.

10.028 Programme d'armement 2010

Message du 17 février 2010 sur l'acquisition de matériel d'armement (Programme d'armement 2010) (FF 2010 1359) Message complémentaire du 30 juin 2010 au message sur l'acquisition de matériel d'armement 2010 (Message complémentaire au programme d'armement 2010) (FF 2010 4481)

Situation initiale

Le Programme d'armement 2010 (PA 2010) prévoit d'équiper avec un paquet logistique les hélicoptères légers acquis avec le PA 95 pour le transport et la formation. Le parc des véhicules de l'armée sera rajeuni par l'apport de 2'500 nouveaux véhicules et systèmes; grâce à l'orientation conséquente sur les standards civils, il est possible de réduire les frais d'acquisition et les frais de maintenance. Les six avions de type PC 21 commandés avec le PA 06 seront complétés avec deux autres avions PC 21 destinés à

l'entraînement des pilotes de jets. De cette manière, il est tenu compte des besoins pour assurer la relève à moyen terme, estimés à un nombre de six à huit pilotes de jets par année. L'effet sur le marché de l'emploi en Suisse (production indigène et participation indirecte) s'élève globalement à 200 millions de francs environ.

Equipement logistique pour l'hélicoptère léger de transport et de formation : 24 millions de francs.

Avec le PA 05, le Parlement a approuvé entre autres l'acquisition de 20 hélicoptères légers de transport et de formation (HLTF). Simultanément, il a donné pour mandat, dans le cadre du crédit de 310 millions de francs destiné aux HLTF, d'acquérir aussi un simulateur pour l'hélicoptère HT 89 Super Puma. Dans le domaine de la logistique, le crédit disponible n'était pas suffisant pour assurer la disponibilité matérielle de la flotte de HLTF. Par voie de conséquence, l'équipement logistique de l'hélicoptère léger de transport et de formation nécessite un crédit supplémentaire de 24 millions afin d'atteindre le volume d'acquisition planifié à l'origine. Le paquet logistique comprend entre autres des pièces de rechange, des outils pour l'entretien ainsi que des systèmes de vérification et d'essais.

Nouvelle génération de véhicules : 474 millions de francs

Le gros du parc de véhicules de l'armée accuse un âge élevé et doit être remplacé. Grâce à une orientation conséquente sur les standards civils, il est possible à la fois de diminuer les frais d'acquisition et, grâce au rajeunissement du parc, de réduire les frais de maintenance. Renoncer en partie aux standards militaires implique que l'on prend en compte le fait que ces véhicules seront moins mobiles sur le terrain, et que la durée d'utilisation des véhicules lourds sera limitée à une quinzaine d'années. Cela correspond environ au laps de temps pendant lequel un véhicule civil peut être maintenu en service avec des frais acceptables sur le plan de la maintenance et de la fourniture de pièces de rechange. La durée d'utilisation plus courte implique également un processus de renouvellement accéléré et une adaptation continue du parc de véhicules à l'évolution des développements technologiques (par exemple la norme anti-pollution EURO V). On évite de cette manière les frais de maintenance liés à l'âge des véhicules. La nouvelle génération de véhicules demandée avec le PA 10 comprend au total 2526 véhicules et systèmes tels que camions, remorques, voitures de livraison, voitures de tourisme, chargeuses à roues et élévateurs à fourche.

Avions PC-21 destinés à l'entraînement des pilotes de jets PC-21

Six avions de type PC-21 destinés à l'entraînement des pilotes de jets ont déjà été acquis avec le PA 06 pour l'instruction de quatre à six aspirants-pilotes. Les expériences faites après l'instruction de la première classe de pilotes de jets, avec quatre aspirants-pilotes et six PC-21 ont montré entre temps que la formation de six aspirants pilotes de jets avec un nombre inchangé de PC-21 n'est possible que moyennant des restrictions. Cela entraîne pour conséquence que les domaines de l'instruction tels que les vols de nuit et le combat aérien devraient être enseignés sur le F/A-18, avec des coûts nettement plus élevés. A cela s'ajoute le fait que le nombre de pilotes quittant les Forces aériennes a augmenté ces dernières années. C'est pourquoi il faut compter, à l'avenir, avec un besoin de six à huit pilotes par année pour assurer la relève. Deux PC-21 supplémentaires sont nécessaires pour assurer l'effectif en pilotes de F/A-18. (Source : communiqué de presse du Conseil fédéral du 17.02.2010)

Message complémentaire du 30 juin 2010

Il est proposé d'acquérir 70 véhicules protégés de transport de personnes (GMTF), pour un montant de 122 millions de francs, en complément aux 220 GMTF dont l'achat a été décidé en 2008. Il sera ainsi possible d'équiper 6 bataillons d'infanterie et 2 compagnies d'intervention d'infanterie, de couvrir l'éventuel besoin de véhicules de transport de troupes de SWISSINT et de garantir l'instruction dans les écoles.

Lors de l'examen du programme d'armement 2010, la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (CPS-E) est arrivée à la conclusion que la nouvelle génération de véhicules dont l'acquisition est demandée dans le cadre dudit programme ne constitue pas intégralement un besoin urgent de la troupe, c'est pourquoi elle a prié le Conseil fédéral, le 28 avril 2010, de présenter un message complémentaire au programme d'armement 2010 en vue de l'acquisition de matériel améliorant l'équipement des formations militaires et accroissant leur état de préparation à l'engagement. Ce faisant, elle songeait notamment au GMTF, vu que le DDPS a encore des options d'achat sur ce véhicule.

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral sur l'acquisition de matériel d'armement 2010 (Programme d'armement 2010)

29.09.2010 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

02.12.2010	CN	Divergences.
08.12.2010	CE	Divergences.
09.12.2010	CN	Divergences.
15.12.2010	CE	Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral sur l'acquisition de matériel d'armement 2010 (En vertu du message complémentaire au programme d'armement 2010)

29.09.2010	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
02.12.2010	CN	Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, la majorité de la commission a proposé d'entrer en matière sur les deux arrêtés fédéraux; une minorité, emmenée par Roberto Zanetti (S, SO), a toutefois proposé de ne pas entrer en matière sur l'arrêté fédéral concernant le message complémentaire. La commission a ensuite proposé de diminuer le montant du crédit du programme d'armement prévu dans la première version de l'arrêté sur l'équipement datée du 17 février 2010 de 122 millions de francs afin de ramener ce crédit à 407 millions de francs. La majorité de la commission souhaitait en outre proposer l'adoption du message complémentaire concernant les 122 millions de francs d'acquisitions supplémentaires : ainsi, le montant total de 529 millions de francs alloué au programme d'armement 2010 resterait inchangé. Pour justifier cette proposition, le rapporteur de la commission Bruno Frick (C, SZ) a fait valoir qu'il était indispensable aux yeux de tous d'acheter les poids lourds destinés aux écoles de conduite et de remplacer ceux qui pourraient représenter un danger pour le transport de la troupe parce qu'ils ne satisfont pas aux exigences de sécurité. En outre, la commission s'est étonnée que 90 % des dépenses prévues dans le programme d'armement 2010, soit 474 millions de francs, concernent l'achat de poids lourds, de voitures de livraison, de voitures de tourisme et d'élévateurs à fourche. S'agissant de la capacité opérationnelle de la troupe, la commission a par ailleurs invité le Conseil fédéral à acquérir de nouveaux véhicules protégés de transport de personnes. M. Frick a souligné que, conformément à la proposition de la commission, ces 122 millions de francs supplémentaires devraient être compensés. Par la suite, certains membres de la commission ont déploré devoir se prononcer sur le programme d'armement avant la publication du rapport sur l'armée et sur la politique de sécurité. Le conseiller fédéral Ueli Maurer a pourtant souligné que le programme avait délibérément été conçu de manière à ne pas préjuger des orientations futures de l'armée. Au vote sur l'ensemble, la commission a finalement adopté l'arrêté fédéral concernant le programme d'armement d'origine, par 28 voix contre 1. Elle a également décidé, par 22 voix contre 9, d'entrer en matière sur l'arrêté fédéral concernant le message complémentaire. Roberto Zanetti (S, SO) proposait pour sa part de n'acquérir les 70 véhicules protégés de transport de personnes que lorsque ceux-ci seraient munis d'appareils radio et d'équipements de communication de bord. Le rapporteur Bruno Frick a fait valoir que la moitié des véhicules n'était pas équipée des moyens de communication correspondants et que l'achat de ces derniers serait prévu dans le cadre du prochain programme d'armement. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté sur le message complémentaire a finalement été adopté, par 22 voix contre 9.

Au **Conseil national**, une majorité de la commission emmenée par Geri Müller (G, AG) a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet 1 ; une minorité emmenée par Anita Lachenmeier (G, BS) proposait quant à elle de ne pas entrer en matière sur le projet 2. A la différence du Conseil des Etats, le Conseil national ne souhaitait en effet pas compenser l'acquisition des véhicules protégés de transport de personnes prévue dans le message complémentaire. De manière générale, le conseil s'est montré très insatisfait par le programme d'armement. Les Verts et une grande partie des socialistes estimaient qu'il ne fallait pas acquérir de nouveau matériel avant l'examen du rapport sur l'armée et sans connaître les orientations futures de l'armée. Les libéraux appelaient pour leur part à adopter le programme afin de mettre en oeuvre une politique de sécurité fiable et cohérente. Le groupe UDC considérait quant à lui que le projet dénotait une certaine confusion et que l'orientation de l'armée ne devait pas être déterminée par des considérations financières. Le conseil a finalement décidé d'entrer en matière sur le projet 1 et sur le projet 2, respectivement par 137 voix contre 29 et par 135 voix contre 34. Lors de la discussion par article, les différentes dépenses proposées ont successivement donné lieu à des débats houleux, les membres de la commission ne s'accordant que sur l'acquisition d'un système d'instruction pour les pilotes de jet. Le conseil a notamment refusé, par 97 voix contre 73, l'achat d'équipement logistique pour l'hélicoptère léger destiné aux transports et à la formation pour un montant de 24 millions de francs, suivant ainsi la

proposition de la majorité. La commande de 1000 voitures de tourisme pour un montant de 34 millions de francs a également suscité la controverse au sein des membres de la commission : par 95 voix contre 76, le conseil s'est finalement une nouvelle fois rallié à l'avis de la majorité de la commission, renonçant à l'acquisition des 1000 véhicules. Par 116 voix contre 58, il a ensuite refusé de compenser les 122 millions de francs prévus dans le message complémentaire. Au vote sur l'ensemble, le projet 1 a été adopté par 117 voix contre 37 et le projet 2 par 133 voix contre 35. Le Conseil national a finalement adopté un programme d'armement de 593 millions de francs.

Lors de la procédure d'élimination des divergences, au **Conseil des Etats**, la majorité de la commission a proposé de maintenir la décision de son conseil, à savoir acquérir pour 24 millions de francs d'équipement logistique et compenser les 122 millions de francs prévus pour l'achat des véhicules de transport protégé de personnes. Une minorité, emmenée par Peter Bieri (C, ZG), approuvait l'achat de l'équipement logistique mais souhaitait, à l'instar du Conseil national, renoncer à compenser les 122 millions de francs. Par 20 voix contre 12, le conseil a suivi la proposition de la majorité et a maintenu ses décisions.

Au **Conseil national**, la majorité a proposé de suivre le Conseil des Etats sur la question des 24 millions de francs d'équipement logistique mais, de maintenir sa décision de ne pas compenser les 122 millions de francs d'achat de véhicules. Une minorité, emmenée par Evi Allemann (S, BE), a toutefois proposé de suivre le Conseil des Etats sur ce point. Par 115 voix contre 60, le conseil a finalement suivi la proposition de la majorité de la commission.

Le **Conseil des Etats** s'est finalement rallié sans discussion à la décision du Conseil national.

10.035 Sommet de la Francophonie 2010 à Montreux. Engagement de l'armée en service d'appui

Message du 5 mars 2010 relatif à l'engagement de l'armée en service d'appui lors du Sommet de la Francophonie 2010 à Montreux (FF 2010 2173)

Situation initiale

Les Chambres fédérales sont invitées à approuver l'engagement de 6500 militaires au plus en service d'appui au profit des autorités civiles dans le cadre des mesures de sûreté prises pour le XIIIe Sommet de la Francophonie, à Montreux, du 20 au 24 octobre 2010.

En 1995, le Parlement a voté à une nette majorité l'adhésion de la Suisse à l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Quatrième plus grand contributeur derrière la France, le Canada et la communauté francophone de Belgique, la Suisse en est par conséquent un membre influent.

Dans le courant de l'été 2009, les autorités du Canada, pays qui préside actuellement l'OIF, ont pris contact avec les autorités suisses: l'organisation avait en effet suspendu Madagascar, qui devait organiser en octobre 2010 le XIIIe Sommet de la Francophonie, et chargé le Canada de rechercher un pays susceptible de remplacer Madagascar au pied levé et de présenter une candidature à très brève échéance.

Le 11 septembre 2009, le Conseil fédéral a donné son accord de principe quant à l'organisation en Suisse du sommet de la Francophonie et à la reprise de la présidence bisannuelle de l'OIF, et il a confié la planification des travaux au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Le 30 septembre 2009, le Conseil fédéral a décidé que la Suisse serait candidate pour accueillir le XIIIe Sommet de la Francophonie. En outre, il a autorisé le DFAE, en cas de décision positive concernant notre pays, à demander aux Chambres fédérales, dans le cadre du supplément I au budget 2010, un crédit supplémentaire de 35 millions de francs.

Le même jour, le gouvernement du canton de Vaud faisait savoir au Conseil fédéral qu'il était prêt à organiser, à Montreux, ledit sommet. Il s'agit là d'un événement majeur, tant par l'importance de la participation que par la forte présence des médias. Le gouvernement vaudois demandait aussi à la Confédération de prendre à sa charge les coûts liés à la sécurité de cet événement.

Le choix de la Suisse comme pays-hôte du Sommet de la Francophonie 2010 est intervenu le 15 décembre 2009, à Paris, lors de la réunion de la conférence des ministres des pays francophones.

La Délégation des finances (DéFin) a demandé le 25 janvier 2010 au Conseil fédéral de présenter au Parlement un arrêté fédéral simple permettant au Parlement d'approuver la planification et l'organisation du Sommet de la Francophonie 2010.

Par ailleurs, les commissions des finances des deux Conseils ont demandé que soient ramenées de 35 à 30 millions de francs les charges globales assumées par la Confédération.

Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales d'approuver l'engagement de 6500 militaires au plus dans un service d'appui au profit des autorités civiles, notamment celles des cantons de Vaud et de Genève, du 15 au 25 octobre 2010, à l'occasion du XIIIe Sommet de la Francophonie qui se tiendra du 20 au 24 octobre 2010, à Montreux. Par rapport à un service d'instruction et de vol, cet engagement de l'armée entraîne des coûts supplémentaires, à hauteur maximale de 4 millions de francs, pouvant être couverts dans le cadre des crédits accordés. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à l'engagement de l'armée en service d'appui lors du Sommet de la Francophonie 2010, à Montreux

08.06.2010 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

15.09.2010 CN Adhésion.

Après avoir décidé l'entrée en matière à l'unanimité, le **Conseil des Etats** a adopté le projet par 36 voix contre 0 et 1 abstention au vote sur l'ensemble.

Si l'entrée en matière n'a pas non plus suscité d'opposition au **Conseil national**, une minorité emmenée par Eric Voruz (S, VD) a toutefois demandé de limiter à 3500 le nombre de militaires engagés en service d'appui. La majorité de la commission partageait pour sa part l'avis du Conseil fédéral, selon lequel il fallait disposer de 6500 soldats au maximum afin d'assurer les relèves. Quant au conseiller fédéral Ueli Maurer, il considérait que la sécurité du sommet pourrait être compromise si la proposition de la minorité était suivie, sachant que les travaux préalables avaient permis de déterminer que l'engagement d'environ 4500 soldats était nécessaire. Par 99 voix contre 50, le conseil a suivi l'avis de la majorité de la commission ; au vote sur l'ensemble, il a adopté le projet par 129 voix contre 15.

10.059 Politique de sécurité de la Suisse. Rapport

Rapport du 23 juin 2010 sur la politique de sécurité de la Suisse (FF 2010 4681)

Situation initiale

Le Conseil fédéral publie régulièrement un rapport sur la politique de sécurité de la Suisse qui présente les lignes directrices dont dépendra la structure de la politique de sécurité au cours des années qui suivront. Le dernier rapport remonte à 1999. En 2008, le Conseil fédéral a décidé d'établir un nouveau rapport sur la politique de sécurité de la Suisse. Parallèlement, il a décidé de raccourcir les périodes qui séparent chaque rapport. Il prévoit, pour l'avenir également, que le dernier rapport approuvé soit, en principe, remanié lors de chaque législature, ou qu'un nouveau soit établi.

Le rapport analyse l'évolution de la politique de sécurité au cours des dix dernières années, évalue les menaces et les dangers pour la Suisse et se prononce sur la vulnérabilité et le contexte international dans lequel elle se trouve. Il conclut que les priorités en matière de politique de sécurité ont certes été nettement redéfinies ou sont sur le point de l'être - comme le déplacement des rapports de force à l'échelle mondiale ou l'accélération de la mondialisation et de la mise en réseau -, mais que la situation de la Suisse sur le plan de la sécurité n'a, dans l'ensemble, pas fondamentalement changé depuis dix ans.

Les principes de la stratégie appliquée jusqu'ici par la Suisse sont donc toujours considérés comme pertinents. En l'occurrence, il s'agit de continuer de garantir une interaction aussi efficace que possible entre les moyens consacrés à la politique de sécurité par la Confédération, les cantons et les communes, et de coopérer avec d'autres Etats pour parer les menaces et dangers existants ou émergents, les contrer et les maîtriser. L'objectif de la politique de sécurité de la Suisse est de protéger la capacité d'agir, l'autodétermination et l'intégrité de la Suisse, de sa population et de ses conditions d'existence contre les menaces et les dangers directs ou indirects, et de contribuer à la stabilité et à la paix en dehors de nos frontières. Pour certaines questions importantes, le rapport s'en tient donc à la stratégie actuelle. Mais, en parallèle, il introduit aussi des nouveautés nécessaires pour améliorer l'application de cette stratégie et pour éliminer les points faibles et combler certaines lacunes. Au nombre de ces nouveautés figure l'élargissement de la politique de sécurité, qui ne se limite plus à la seule notion de défense et à la maîtrise de la violence "de nature stratégique", mais englobe aussi le recours individuel à la force dans la mesure où il menace la vie et l'intégrité corporelle. Le rapport ne porte donc plus uniquement sur la politique de sécurité de la Confédération, mais aussi sur celle des cantons (et des communes), en d'autres termes, de la Suisse tout entière. Il donne une image plus globale d'une politique de sécurité plus

proche du citoyen puisque de nombreuses tâches liées à la sécurité sont assumées par les cantons, notamment celles qui revêtent de l'importance pour la sécurité au quotidien et qui contribue au sentiment de sécurité de la population.

Un des points majeurs du rapport concerne - en raison de cette approche globale - l'amélioration et l'intensification de la coopération entre les divers instruments nationaux de sécurité, en commençant par les divers échelons de l'Etat. Dans la pratique, la coopération a fait des progrès, ces dernières années, mais la nécessité d'agir subsiste. La coopération entre la Confédération et les cantons dans les questions de sécurité doit être optimisée et institutionnalisée sous la désignation "réseau national de sécurité". En outre, un mécanisme de coordination et de consultation, exploité de concert par la Confédération et les cantons, a été créé. Ce mécanisme doit fournir une contribution importante à l'amélioration de la gestion stratégique et des crises dans les questions de sécurité concernant la Confédération et les cantons, entre autres en effectuant régulièrement des exercices de grande ampleur. Les nouveautés concernent aussi la description et l'ajustement des divers instruments de sécurité. Les plus importants et les plus déterminants touchent l'armée, à laquelle le rapport prête une attention toute particulière - en raison de l'ampleur et de l'urgence des problèmes et des changements qui se présentent. Le rapport donne des lignes directrices pour le développement de l'armée, ses tâches à venir et les moyens dont elle disposera, sans toutefois déterminer une ligne de conduite détaillée. Cette dernière fera l'objet d'un rapport séparé du Conseil fédéral sur l'armée.

Le rapport sur la politique de sécurité instaure des nouveautés dans le cadre des trois missions de l'armée: la priorité doit rester aux engagements d'appui au profit des autorités civiles. Les engagements de surveillance, de protection et de sûreté effectués en Suisse - hormis en cas d'attaque militaire contre la Suisse - sont toujours subsidiaires; ils sont accomplis en faveur des cantons et doivent être le plus court possible. Par ailleurs, la notion de sûreté sectorielle n'apparaîtra plus, à l'avenir; elle était trop controversée et prêtait à confusion, en particulier aux yeux des cantons. La défense n'est certes pas une tâche des plus actuelles, mais reste la mission par excellence de l'armée. Concernant la défense contre une attaque militaire - improbable sans toutefois être totalement exclue à long terme -, l'armée doit conserver et développer les capacités et le savoir-faire nécessaires. Elle ne doit pas dépasser le minimum requis sur le plan quantitatif, mais doit atteindre un bon niveau sur le plan qualitatif. Elle doit augmenter son engagement en faveur de la promotion militaire de la paix. Pour ce faire, l'accent sera mis sur l'apport de contributions de grande qualité aux engagements de la communauté internationale, par exemple en mettant à disposition un plus grand nombre d'hélicoptères de transport ou de spécialistes particulièrement demandés. (Source : rapport du Conseil fédéral)

Délibérations

15.12.2010 CE Pris acte du rapport.
17.03.2011 CN Pris acte du rapport.

Bruno Frick (CEg, SZ), rapporteur de la Commission de la politique de sécurité du **Conseil des Etats**, estimait que le rapport constituait une base appropriée pour poursuivre la discussion, même si celui-ci ne définit pas de priorités, ne présente aucune hiérarchie des risques et ne provoque aucune impulsion. Aux yeux de la commission, le principal problème était que le rapport du Conseil fédéral ne posait aucun jalon politique et, selon Bruno Frick, qu'il ne permettait donc pas d'envisager l'avenir en matière de politique de sécurité. Le rapporteur a souligné que le rapport sur la politique de sécurité présentait plutôt un état des lieux de la politique menée en matière de sécurité et définissait son orientation possible au cours des prochaines années. Plusieurs intervenants se sont surtout demandé dans quelle mesure la Suisse devait s'inspirer de l'architecture de sécurité européenne. A cet égard, le rapporteur a reproché au Conseil fédéral de ne pas prendre de décision contraignante. Il estimait que la Suisse avait tout intérêt à participer activement à l'organisation de l'architecture de sécurité européenne. Peter Bieri (CEg, ZG) a pour sa part relevé que la question de la neutralité divisait la population. Le conseiller fédéral Ueli Maurer a également constaté que cette question restait très controversée, mais que le nouveau rapport ne montrait aucun changement fondamental par rapport au document de 2000 : la Suisse continue à coopérer étroitement avec les pays voisins. Eugen David (CEg, SG) a critiqué le renforcement des activités policières de l'armée, changement de cap dont il ne peut se réjouir. A ses yeux, il n'est guère judicieux de former 8000 militaires pour assurer exclusivement la sécurité des conférences. Ueli Maurer a alors répondu que, dans ce genre de situation, la sûreté aérienne était capitale. Après avoir accueilli avec scepticisme l'orientation

de l'armée décrite dans le rapport, les députés ont formulé des critiques envers la coopération au sein même du Conseil fédéral. Hannes Germann (V, SH) a pour sa part relevé que l'incapacité même des conseillers fédéraux à entretenir une collaboration crédible entre les départements nuisait au rapport. A l'issue de la discussion, le conseil a pris acte du rapport.

Au **Conseil national**, la majorité de la commission a proposé de prendre acte du rapport. Une minorité de la commission emmenée par Ulrich Schlüer (V, ZH) souhaitait renvoyer le rapport au Conseil fédéral et le charger d'assigner à l'armée des missions concrètes répondant aux prestations qu'elle devra fournir, à long terme, face aux menaces identifiées. Une seconde minorité, représentée par Geri Müller (G, AG), voulait elle aussi renvoyer le rapport au gouvernement, mais le charger quant à elle d'y indiquer la manière dont la politique extérieure de la Suisse et sa politique économique extérieure améliorent la sécurité du pays, d'une part, et les réponses civiles aux risques relevant de la politique de sécurité, d'autre part. S'agissant des rapporteurs de la commission, ils jugeaient que le rapport était satisfaisant et qu'il montrait simplement que la politique actuelle était poursuivie. Tous les groupes ont accueilli le document sans enthousiasme. Arthur Loepfe (CEg, AI) a souligné qu'il convenait de prendre acte du rapport ; bien que le rapport n'apporte pas d'informations complémentaires et que des divergences subsistent encore au Parlement, le rapport sur l'armée doit être publié sans délai. Malgré les critiques émises, les libéraux-radicaux et les socialistes souhaitaient eux aussi que le conseil prenne acte du rapport. Les députés ont relevé avec satisfaction que le gouvernement continuait à miser sur la " sécurité par la coopération ". Le Conseiller fédéral Ueli Maurer a reconnu que le rapport constituait le plus petit dénominateur commun entre les membres du Conseil fédéral, constatant que le Conseil national était encore plus divisé sur la question de la politique de sécurité. Par ailleurs, les discussions ont montré que la sécurité est un thème transversal qui englobe les politiques extérieure, migratoire et énergétique. Le conseiller fédéral a en outre souligné que le rapport serait déjà mis à jour au cours de la nouvelle législature, avant d'ajouter, à l'intention du groupe UDC, que les missions de l'armée sont traitées dans le rapport sur l'armée. Le Conseil national a rejeté les deux propositions de renvoi par 130 voix contre 17 et par 122 voix contre 24.

10.074 Service civil. Rapport

Rapport du 23 juin 2010 concernant le Service civil: les effets de la solution de la preuve par l'acte.
Evaluation, mesures à prendre

Situation initiale

Le rapport, établi une année après l'introduction de la preuve par l'acte, présente une analyse quantitative et des considérations d'ordre qualitatif sur ses effets. Il conclut que la Constitution fédérale permet la preuve par l'acte et que le nombre élevé des demandes d'admission au service civil ne compromet pas les effectifs de l'armée à moyen terme. C'est avant tout du côté du service civil que des adaptations s'avèrent nécessaires, étant donné qu'il doit continuer de garantir l'exécution malgré l'augmentation rapide du nombre des personnes effectuant le service civil.

Il s'agit de mettre en oeuvre à court terme, sur le plan opératif et à l'échelon des ordonnances, des mesures contribuant à diminuer le nombre des demandes et à en améliorer la gestion par le service civil.

Un nouveau rapport analysant plus en profondeur les effets de la preuve par l'acte sera présenté d'ici la fin 2012. Le cas échéant, le Conseil fédéral ne révisera donc pas la loi sur le service civil avant 2013.

C'est à l'automne 2009 que le Conseil fédéral a chargé le DFE d'élaborer un rapport relatif aux effets de la preuve par l'acte. Les motions des commissions de la politique de sécurité, transmises par les Conseils en mars 2010, y ont été intégrées. Ces motions demandaient au Conseil fédéral de présenter au Parlement un projet de modification de la loi sur le service civil parce que le nombre important de demandes mettait en danger le principe constitutionnel de l'obligation générale de servir et la stabilité des effectifs de l'armée. (Source : rapport du Conseil fédéral)

Délibérations

21.09.2010	CE	Pris acte du rapport.
18.04.2011	-	Pris acte du rapport.

Le rapport n'a été traité en plénum que par le **Conseil des Etats**. Il en a pris connaissance.

10.078 Loi sur la protection de la population et sur la protection civile. Révision partielle

Message du 8 septembre 2010 concernant la révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) FF 2010 5489)

Situation initiale

Les structures actuelles du système coordonné de protection de la population, qui englobe les organisations partenaires que sont la police, les sapeurs-pompiers, les services de la santé publique, les services techniques et la protection civile ainsi que les organes de conduite cantonaux, régionaux et communaux, reposent sur la réforme XXI de la protection de la population, qui s'est achevée par l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi; RS 520.1) le 1er janvier 2004. Principaux responsables opérationnels de la protection de la population, organisée sur un mode fédéraliste depuis lors, les cantons se sont acquittés des obligations résultant de la réforme XXI et ont adapté en conséquence leurs bases juridiques. Axée sur l'éventail des dangers actuels et prévisibles, la protection de la population a pour tâche première la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence. Représentant aujourd'hui un instrument fondamental de l'architecture de sécurité de la Suisse, la protection de la population a prouvé son utilité lors de divers événements dommageables majeurs, tels que les crues de 2005 et 2007. La révision partielle de la LPPCi n'implique pas une réforme fondamentale de la protection de la population ou de la protection civile. Il s'agit bien plus d'optimiser certains domaines en tenant compte de la pratique, à l'image des "travaux de garantie" dans la construction. C'est ainsi que cette révision partielle vise principalement des adaptations en matière d'interventions et d'instruction de la protection civile de même qu'au niveau des ouvrages de protection. L'expérience montre en effet que le nombre annuel de jours de service fixé actuellement pour les cadres et les spécialistes est insuffisant, surtout en ce qui concerne les cours de répétition. C'est pourquoi il est prévu de prolonger légèrement la durée d'instruction pour les cadres du plus haut niveau hiérarchique et les cadres supérieurs ainsi que pour les spécialistes. Les adaptations apportées aux dispositions sur les ouvrages de protection découlent de différentes interventions parlementaires. Dans ce domaine, l'objectif est de maintenir la valeur du parc d'ouvrages de protection, de cibler, voire de réduire l'activité en matière de construction d'abris et d'alléger la charge financière des pouvoirs publics (Confédération, cantons, communes) et des particuliers (propriétaires d'immeubles). Les propriétaires de maisons d'habitation devront en principe continuer à construire des abris dans les zones qui manquent de places protégées. Cependant, il ne devrait être construit d'abris que dans les complexes d'habitation d'une certaine taille. En outre, le montant de la contribution de remplacement à verser sera réduit. Ces contributions seront désormais versées aux cantons, qui pourront ainsi les utiliser à des fins de péréquation. D'autres adaptations portent notamment sur la collaboration dans la protection de la population, sur l'exemption de l'obligation de servir dans la protection civile pour les membres d'autorités, sur l'introduction d'une durée maximale pour les services d'instruction et pour les interventions en faveur de la collectivité, sur les moyens de droit et sur les dispositions pénales. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi)

09.03.2011	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
31.05.2011	CE	Divergences.
06.06.2011	CN	Divergences.
08.06.2011	CE	Adhésion.
17.06.2011	CN	La loi est adoptée au vote final.
17.06.2011	CE	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Au cours du débat d'entrée en matière, les rapporteurs de la commission ont rappelé que la révision partielle de la loi ne visait pas une réforme fondamentale de la protection de la population ou de la protection civile, mais qu'elle devait permettre de combler les lacunes constatées lors de la mise en oeuvre de la loi et, en particulier, celles décelées dans les domaines des interventions et des services d'instruction ainsi que des ouvrages de protection. Le conseiller fédéral Ueli Maurer s'est réjoui du bon fonctionnement de la protection civile et de la protection de la population, qui occupent une place centrale dans l'architecture de sécurité de la Suisse, mais dont

l'importance est, selon lui, souvent sous-estimée. En plus du rapport sur l'armée, élaboré en complément du rapport sur la politique de sécurité, le Conseil fédéral a décidé d'établir, en collaboration avec les cantons, un rapport sur la protection de la population. Ce dernier devra présenter l'évolution future des organes chargés de la protection de la population et indiquer de quelle manière ces organes continueront de contribuer de façon importante à la sécurité intérieure du pays, a précisé Ueli Maurer. Lors de la discussion par article, le Conseil national s'est tout d'abord demandé s'il fallait contraindre les personnes libérées du service civil à servir dans la protection civile. La majorité de la commission souhaitait mettre le service militaire et le service civil sur un même pied, et étendre l'obligation de servir dans la protection civile aux personnes libérées du service civil. A l'instar du Conseil fédéral, une minorité de la commission emmenée par Anita Lachenmeier-Thüring (G, BS) estimait en revanche que les personnes libérées du service civil ne devraient pas être tenues de servir dans la protection civile. Par 90 voix contre 77, le conseil s'est rallié à la minorité de sa commission. Il a par contre rejeté, par 111 voix contre 60, une proposition de la minorité Prisca Birrer-Heimo (S, LU) qui visait à abaisser l'âge de la fin de l'obligation de servir dans la protection civile de 40 à 30 ans. Le conseil a également rejeté deux propositions de la minorité gauche-verte qui visaient à réduire la durée totale des services de protection civile de 40 à 20 jours par an et à fixer à trois semaines par an, au lieu de deux, la durée totale des interventions en faveur de la collectivité.

L'obligation de construire des abris et de les entretenir a également été largement débattue. Une minorité rose-verte de la commission souhaitait lever l'obligation de construire des abris et de les entretenir ou de verser une contribution de remplacement ; elle considérait en effet que les abris n'offraient qu'une protection limitée et qu'ils ne seraient pas prêts à l'emploi le moment venu. Le Conseil fédéral et la majorité de la commission proposaient pour leur part de lever l'obligation de construire des abris uniquement dans les zones disposant d'un nombre d'abris suffisant. Le conseiller fédéral Ueli Maurer a défendu le maintien du système des abris, rappelant notamment que près de 12 milliards de francs avaient déjà été investis dans leur construction. Si le conseil a rejeté la proposition de la minorité, il a en revanche suivi les propositions déposées par Theophil Pfister (V, SG), lesquelles prévoient de libérer les particuliers de l'obligation de construire des abris et de lever l'obligation d'entretien des abris privés. Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet par 150 voix contre 0.

Au **Conseil des Etats**, la discussion a surtout porté sur la question de savoir si les abris étaient en mesure de protéger la population suisse contre les dangers potentiels du 21^e siècle ou s'ils n'étaient que des vestiges de l'époque de la Guerre froide. Une minorité représentée par Claude Hêche (S, JU) souhaitait supprimer l'obligation de construire des abris ; la majorité proposait de se rallier au Conseil fédéral, et de s'opposer ainsi à la décision du Conseil national en maintenant l'obligation pour les particuliers propriétaires de maisons d'habitation de construire des abris. Par 27 voix contre 12, le conseil a suivi la proposition de la majorité et du Conseil fédéral. Contrairement au Conseil national, le Conseil des Etats a décidé de biffer la disposition contraignant les cantons, et non plus la Confédération, à financer le matériel d'intervention et l'équipement des personnes astreintes à la protection civile. Il a ensuite approuvé le projet au vote sur l'ensemble par 29 voix contre 0.

Dans le cadre de l'élimination des divergences, le **Conseil national** s'est rallié, par 94 voix contre 74, à l'avis de la majorité de sa commission et, par conséquent, à la décision du Conseil des Etats de maintenir l'obligation de construire des abris dans les zones présentant un déficit en places protégées ou dans les grands complexes d'habitation comptant au moins 38 pièces. Le Conseil national a en revanche décidé, sans opposition, de maintenir sa décision concernant l'attribution de la responsabilité du matériel d'intervention et de l'équipement des personnes astreintes aux cantons plutôt qu'à la Confédération.

Le **Conseil des Etats** a éliminé les dernières divergences en se ralliant sans discussion aux décisions du Conseil national.

Au vote final, le Conseil national a adopté le projet par 119 voix contre 57 et le Conseil des Etats, par 33 voix contre 1.

10.089 Rapport sur l'armée 2010

Rapport du 1er octobre 2010 sur l'armée 2010 (FF 2010 8109)

Situation initiale

Le rapport passe d'abord en revue les étapes de développement d'Armée 61 jusqu'à aujourd'hui. Il propose ensuite un compte rendu dans lequel sont exposés les prestations et les engagements réalisés par l'armée actuelle. Ce compte rendu met en lumière le recentrement de l'instruction sur la préparation aux engagements probables. Concernant les engagements, il souligne le fait que l'armée a rempli ses missions: la disponibilité a été assurée en permanence et les engagements ordonnés ont tous été réalisés. Le rapport aborde ensuite les lacunes constatées, telles que le manque de personnel pour l'instruction de base et l'entretien du matériel (logistique), les problèmes d'infrastructure (parc immobilier) et l'insuffisance du financement, qui ne correspond plus aux prestations que l'armée doit aujourd'hui fournir. Parallèlement, il présente les mesures déjà mises en oeuvre ou prévues à court terme pour combler ces lacunes.

En référence au rapport sur la politique de sécurité, le rapport sur l'armée expose les menaces et les dangers face auxquels des prestations de l'armée sont nécessaires. Il en déduit les conséquences pour cette dernière, à savoir le maintien et le développement de la défense comme compétence-clé, l'importance croissante de l'alerte précoce, la garantie de la capacité à durer, une planification des forces armées orientée sur les compétences, ainsi que la nécessité de collaborer avec des partenaires à l'intérieur et à l'extérieur des frontières nationales. Il en résulte un profil des prestations de l'armée.

Sur la base de ce profil, le rapport décrit un modèle de base de l'armée reposant sur les conditions-cadres fixées dans la Constitution, à savoir la neutralité, le principe de l'armée de milice et l'obligation générale de servir. Ce modèle tient également compte de l'évolution démographique et des possibilités de relève des cadres.

En ce qui concerne les prestations de l'armée, il convient de poursuivre le report des priorités de la défense vers une mission de protection globale. Il y a lieu par ailleurs d'élever le nombre et la qualité des engagements de promotion de la paix, ceci en concentrant l'effort principal sur l'engagement de moyens très performants pour lesquels il existe un réel besoin.

Le modèle de base de l'armée prévoit la réalisation aussi complète que possible du profil des prestations. En matière de défense, il convient de maintenir et de développer cette compétence-clé qui demeure la capacité centrale de l'armée. Les formations actives sont entièrement équipées et le remplacement partiel des Tiger est effectué. Les besoins accumulés en entretien pour les immeubles sont réduits dans toute la mesure du possible. Les différentes possibilités de réaliser des économies doivent permettre de stabiliser les besoins financiers de l'armée au montant actuel de 4,4 milliards de francs (plus le renchérissement) et de garantir à moyen terme un rapport adéquat entre les coûts d'exploitation et les coûts d'investissement. Cela signifie une coupe massive par rapport aux besoins effectifs actuels. Pour finir, le rapport présente les jalons du développement de l'armée. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif au rapport sur l'armée 2010

01.06.2011	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
14.09.2011	CN	Divergences.
22.09.2011	CE	Divergences.
27.09.2011	CN	Divergences.
28.09.2011	CE	Divergences.
29.09.2011	CN	Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, Luc Recordon (G, VD) a été le seul membre de la commission à proposer de ne pas entrer en matière sur le projet, rejetant aussi bien la proposition du Conseil fédéral que celle de la majorité de la commission concernant la taille de l'armée. Dans son rapport sur l'armée, le Conseil fédéral avait prévu un effectif de 80 000 hommes et des dépenses annuelles de 4,4 milliards de francs ; la majorité de la commission demandait quant à elle une armée de 100 000 hommes et un budget de 5,1 milliards de francs. Au nom de la commission, Bruno Frick (CEg/SZ) a souligné que la sécurité avait un prix, estimant qu'avec un budget correspondant à 1,1 % du PIB, l'armée suisse était relativement bon marché. Selon lui, il est capital que le mandat de prestations, la taille, l'armement et les coûts de la future armée soient cohérents. Par 35 voix contre 4, le conseil a décidé d'entrer en matière sur l'arrêté fédéral concernant le plan de financement. Lors de la discussion par article, trois options ont été présentées : la proposition de la majorité de la commission (100 000 militaires pour un budget de 5,1 milliards de francs),

celle d'une minorité I emmenée par Theo Maissen (CEg, GR) (120 000 militaires pour un budget de 5,3 milliards de francs) et celle d'une minorité II emmenée par Claude Hêche (S, JU), soutenant le projet du Conseil fédéral. La majorité et la minorité I ont en outre proposé de charger le Conseil fédéral de présenter, d'ici à la fin 2011, un message relatif à un mode de financement particulier pour l'acquisition de 22 nouveaux avions de combat (remplacement partiel des Tiger) et de matériel destiné à combler les lacunes d'équipement existantes. Par 28 voix contre 11, le conseil a suivi les propositions de la majorité concernant la taille de l'armée. S'agissant des dépenses, il a suivi par 26 voix contre 19 une proposition individuelle déposée par Philipp Stähelin (CEg, TG), qui ne voulait pas que les coûts soient fixés dans l'arrêté, arguant notamment que le DDPS devait faire davantage d'économies. Le remplacement des avions de combat Tiger a par ailleurs suscité la controverse. Bruno Frick (CEg, SZ) a fait valoir que les offres des fournisseurs des avions de combat n'étaient valables que jusqu'à la fin de l'année et qu'il fallait prendre une décision rapidement. Peter Bieri (CEg, ZG) a quant à lui relevé que le mandat confié au Conseil fédéral n'était pas suffisamment au point. Pankraz Freitag (RL, GL) doutait lui aussi que le Conseil fédéral réussisse à présenter, d'ici à la fin de l'année, un message prévoyant un mode de financement fiable. Le conseiller fédéral Ueli Maurer a expliqué que le Conseil fédéral voulait élaborer une loi, susceptible d'être acceptée lors d'un éventuel référendum et qui prévoirait des mesures d'économie sur dix ans afin de pouvoir acheter les avions de combat ; il a fait valoir que la procédure demandée par la commission impliquait d'effectuer l'achat des avions sans en avoir auparavant assuré le financement. Une proposition de Konrad Graber (CEg, LU), qui demandait que le message ne soit présenté que lors de la nouvelle législature, a été rejetée par 18 voix contre 17. Après que la minorité emmenée par Theo Maissen eut retiré sa proposition - augmenter de 200 millions de francs le budget pour le matériel destiné à combler les lacunes d'équipement - et que le Conseil fédéral eut rejeté, pour des raisons de calendrier, la proposition le chargeant de présenter un message d'ici à la fin 2011, le conseil a suivi la proposition de la majorité de la commission, par 18 voix contre 16. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été adopté par 24 voix contre 10.

Au **Conseil national**, où l'entrée en matière sur le projet n'a donné lieu à aucune opposition, les débats se sont focalisés sur le mode de financement futur de l'armée, en particulier s'agissant de l'acquisition de nouveaux avions de combat. Le Conseil national n'a pas voulu suivre le Conseil des Etats, qui souhaitait un mode de financement particulier pour cette acquisition : il a adopté une proposition émanant de la majorité de sa commission, et soutenue par le camp bourgeois, qui vise à fixer un plafond de dépenses de 5 milliards de francs - autrement dit 600 millions de francs de plus que ce que prévoyait le projet du Conseil fédéral - destiné à l'ensemble des besoins de l'armée, y compris l'achat des 22 avions de combat. Par contre, le conseil a balayé des propositions émanant du camp rose-vert, qui visaient à maintenir le budget de l'armée à 4,4 milliards de francs ainsi que le demandait le Conseil fédéral, voire à le réduire à 3,5 milliards de francs. Enfin, la Chambre basse a fixé à 100 000 militaires l'effectif réglementaire de l'armée, suivant en cela l'avis de la majorité de sa commission ainsi que du Conseil des Etats.

Dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a décidé de rester fidèle à sa position selon laquelle l'acquisition des nouveaux avions de combat devrait se fonder sur un mode de financement particulier sujet au référendum. Contrairement au conseiller fédéral Ueli Maurer, la majorité du conseil a considéré que la stratégie du Conseil national était impossible à mettre en oeuvre. La Chambre haute a ramené à 4 milliards de francs le plafond de dépenses que le Conseil national avait fixé à 5 milliards de francs : de l'avis du rapporteur de la commission, Bruno Frick (CEg, SZ), ce montant était réaliste, car les offres présentées par les avionneurs se fondaient sur un cours de l'euro à 1,60 franc. Pour sa part, le **Conseil national** a maintenu son intention de fixer à 5 milliards les dépenses de l'armée et de faire en sorte que l'acquisition des avions de combat soit financée par le budget ordinaire consacré à l'armement. La question de savoir si ce dernier point devait être soumis au référendum facultatif a été débattue jusqu'au dernier moment : les propositions émanant du camp rose-vert en faveur du référendum ont toutefois été rejetées par 98 voix contre 93, plus précisément par les groupes UDC, PBD et PLR ainsi que par quelques membres du groupe CEg.

Le **Conseil des Etats** s'est finalement rallié à la décision du Conseil national, qui prévoit d'octroyer à l'armée un budget de 5 milliards de francs, budget qui doit lui permettre de disposer d'un effectif de 100 000 militaires, de combler les lacunes d'équipement et d'acquérir de nouveaux avions de combat. Seule divergence qu'il a maintenue, le plafond de dépenses doit être relevé à partir de 2014 et non pas à partir de 2013. De nombreux orateurs ont toutefois souligné le manque de clarté s'agissant de la manière dont les dépenses supplémentaires allaient être compensées. Ne souhaitant pas créer de précédent, la

Chambre haute a également refusé, par 24 voix contre 18, de soumettre au référendum l'acquisition de nouveaux avions de combat.

Le **Conseil national** a finalement approuvé tacitement de reporter à 2014 le relèvement du plafond de dépenses.

10.095 Promotion civile de la paix. Crédit-cadre 2012-2015 pour trois Centres de Genève

Message du 17 novembre 2010 concernant un crédit-cadre pour la poursuite du soutien aux trois centres de Genève (FF 2010 7461)

Situation initiale

Le message porte sur la demande aux Chambres fédérales d'un crédit-cadre de 119,9 millions de francs pour poursuivre le soutien de la Confédération aux trois Centres de Genève: le Centre de politique de sécurité, le Centre international de déminage humanitaire et le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées.

Une politique de paix et de sécurité coopérative revêt une importance particulière dans notre monde multipolaire et interconnecté. La Suisse renforce sa propre sécurité et fournit des contributions importantes et visibles pour la communauté internationale par des mesures allant dans ce sens. Cette mission découle de l'art. 54, al. 2, de la Constitution.

Le message a trait aux contributions de la Confédération aux trois Centres de Genève: le Centre de politique de sécurité (GCSP), le Centre international de déminage humanitaire (CIDHG) et le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF). Ces trois institutions ont été créées par la Suisse entre 1995 et 2000 en tant que fondations. Depuis, elles sont devenues des centres de compétences mondialement reconnus qui fournissent, chacune dans son domaine spécialisé, des contributions importantes en faveur de la politique de paix et de sécurité. Elles ont également contribué au développement de l'attractivité et de la visibilité de la Genève internationale et humanitaire.

Le message porte sur la demande d'un crédit-cadre de 119,9 millions de francs pour la période de 2012 à 2015 permettant de poursuivre le soutien de la Suisse aux trois Centres de Genève. Les Chambres avaient déjà accordé un crédit-cadre de 148 millions de francs pour la période de 2008 à 2011. La réduction du montant total par rapport au dernier crédit-cadre tient principalement à la réorganisation des compétences et des responsabilités de la Confédération dans ce domaine. Jusqu'ici, les compétences relatives aux Centres de Genève étaient partagées entre le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). A partir de 2011 la responsabilité en incombera exclusivement au DFAE. Les moyens pour le Centre de recherches pour la politique de sécurité de l'EPF de Zurich et les projets de coopération du DDPS (28,4 millions de francs pour la période de 2008 à 2011), sollicités jusqu'à présent dans le même crédit-cadre, font désormais l'objet d'une demande séparée du DDPS et ne font plus partie du message. De plus, conformément au programme de consolidation 2012 à 2013 de la Confédération, des coupes budgétaires doivent être pratiquées à tous les niveaux de l'administration pour alléger le budget de la Confédération. Les moyens demandés par le biais du message correspondent à la planification financière actuelle; la moyenne annuelle s'élève à 29,97 millions de francs (contre 37 millions pour la période de 2008 à 2011). (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant un crédit-cadre pour la poursuite du soutien aux trois Centres de Genève

02.03.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

09.06.2011 CN Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a fait l'objet d'aucune contestation. Le rapporteur de la commission Bruno Frick (CEg, SZ) a rappelé que les trois Centres avaient valu à la Suisse une solide réputation et qu'ils lui avaient permis de développer une forme particulière d'engagement humanitaire en faveur du maintien de la paix. Ces centres représentent donc selon lui un excellent investissement dans la sécurité internationale. Le Conseil des Etats a adopté le projet par 38 voix contre 0.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a pas non plus été contestée. Lors de la discussion par article, une minorité emmenée par Ulrich Schlüer (V, ZH) et soutenue par le groupe UDC a cependant proposé de faire passer le montant du crédit-cadre prévu de 119,9 à 36,2 millions de francs. Elle souhaitait ainsi que seul le Centre international de déminage humanitaire continue de bénéficier du soutien de la Confédération et que les crédits prévus pour le Centre de politique de sécurité et le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées soient supprimés. La minorité estimait en effet que les prestations fournies par ces deux institutions n'étaient pas d'une importance capitale ; elle reprochait en outre à ces deux centres de ne pas disposer d'une stratégie propre. La majorité a répliqué qu'une politique de paix et de sécurité coopérative revêtait au contraire une importance fondamentale dans un contexte international marqué par l'interdépendance. Avec ces trois Centres, la Suisse fournit des contributions importantes à la communauté internationale en matière de politique de paix et de sécurité. Une diminution du montant du crédit-cadre entraînerait une réduction des prestations et constituerait un signal très négatif pour les autres Etats. Le Conseil national a rejeté la proposition de la minorité par 112 voix contre 35. Au vote sur l'ensemble, il a adopté l'arrêté fédéral par 111 voix contre 32.

10.098 Participation de la Suisse à la KFOR. Prolongation de l'engagement de la Swissscoy

Message du 17 novembre 2010 concernant la prolongation de la participation suisse à la Kosovo Force multinationale (KFOR) (FF 2010 7681)

Situation initiale

L'arrêté fédéral simple doit permettre de prolonger jusqu'au 31 décembre 2014 l'engagement de la "Swiss Company" (SWISSCOY), mandaté le 11 juin 2008 par l'Assemblée fédérale jusqu'au 31 décembre 2011, en faveur de la Kosovo Force multinationale (KFOR), avec une légère augmentation possible de son effectif. Vu les changements opérés dans la structure de la KFOR et ceux qui doivent encore l'être, la possibilité d'augmenter temporairement le contingent de 50 personnes pendant deux mois au plus, déjà prévue dans l'arrêté fédéral du 11 juin 2008, devrait désormais permettre une augmentation à 80 personnes au maximum pour une période limitée, à chaque fois, à douze mois au plus.

Depuis que le Kosovo a déclaré son indépendance, le 28 février 2008, l'entrée en vigueur de sa Constitution et de nombreuses lois a permis la création de bases juridiques et institutionnelles favorables à la mise sur pied d'un Etat aux structures politiques, économiques et sociales stables et facilitant l'objectif à long terme visé par le Kosovo, soit le rattachement du pays à l'Union européenne. Bien que les conditions juridiques permettant de progresser durablement soient actuellement remplies, des difficultés considérables doivent encore être surmontées dans un proche avenir. En matière de sécurité, la situation s'est améliorée au Kosovo après la déclaration d'indépendance de février 2008 et est considérée comme calme et relativement stable. Une exception toutefois: le nord du pays, majoritairement peuplé de Serbo-Kosovars, où la situation, bien que calme en surface, reste néanmoins très instable.

A court terme, la présence de la KFOR est indispensable à la stabilité du Kosovo. Sa présence sur l'ensemble du territoire et sa capacité éprouvée d'intervention, au besoin en engageant des réserves rapidement disponibles, ont un effet stabilisant. C'est pourquoi, la communauté internationale n'envisage actuellement pas la possibilité de renoncer à la KFOR en tant qu'instrument solide destiné à assurer la stabilité au Kosovo. Le processus visant la réduction par étapes de l'effectif de la KFOR est néanmoins engagé depuis un certain temps déjà.

Les constatations actuelles se fondent sur le fait que la KFOR doit encore conserver sa capacité d'intervention pendant quelques années, même avec un effectif réduit. Actuellement, les conceptions sur l'avenir de la KFOR entrevoient sa restructuration en une mission de conseil et d'instruction servant au développement de forces armées contrôlées démocratiquement et respectueuses des principes de l'Etat de droit.

La Suisse reste très intéressée à un Kosovo pacifié, car la stabilité des Balkans occidentaux - principalement du Kosovo - influe directement sur la situation en matière de sécurité en Suisse. Une détérioration de la situation au Kosovo peut entraîner des conséquences directes pour la Suisse. La prolongation de la présence de la KFOR en tant qu'élément d'un engagement international continu au Kosovo revêt par conséquent un intérêt tout particulier pour la Suisse.

Il est dès lors logique de prolonger l'engagement de la SWISSCOY, pour autant que ses prestations répondent à un besoin de la KFOR. Tel est actuellement le cas. L'éventail futur des prestations de la

SWISSCOY se concentrera sur les prestations à fournir à la KFOR, indépendamment de la taille de cette dernière. Pour toutes ces raisons, l'effectif de la SWISSCOY doit rester de 220 militaires. Chaque 31 décembre, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports présente un rapport intermédiaire sur l'engagement de la SWISSCOY aux Commissions de politique de sécurité et de politique extérieure de l'Assemblée fédérale. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant la prolongation de la participation suisse à la Kosovo Force multinationale (KFOR)

15.03.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

06.06.2011 CN Divergences.

08.06.2011 CE Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Le rapporteur de la commission Bruno Frick (CEg, SZ) a souligné que l'engagement devait être maintenu, sans toutefois être prolongé plus longtemps que nécessaire, et que le Conseil fédéral devait donc avoir compétence pour interrompre l'engagement à tout moment. La commission a finalement proposé à l'unanimité de prolonger l'engagement, conformément à la proposition du Conseil fédéral. Le conseiller fédéral Ueli Maurer a par ailleurs relevé que la Suisse et le reste de l'Europe avaient tout intérêt à ce que la situation dans les Balkans occidentaux se stabilise. Selon lui, force est de constater que l'instabilité demeure dans cette région, et plus particulièrement au Kosovo. Or, il est d'autant plus dans l'intérêt de la Suisse que la situation au Kosovo se stabilise que près de 200 000 personnes originaires du Kosovo ou de Serbie vivent actuellement sur le territoire suisse. Par 29 voix contre 0, l'arrêté fédéral a finalement été adopté au vote sur l'ensemble.

Au **Conseil national**, une minorité de la commission, emmenée par Anita Lachenmeier-Thüring (G, BS) et soutenue par les Verts et le groupe UDC, a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet. La minorité était en effet opposée à une prolongation de l'engagement de la Swisscoy, arguant que le Kosovo n'avait pas besoin de soldats pour garantir la sécurité, mais de policiers de son propre pays, qui connaissent bien la situation. Ceci permettrait non seulement de faire baisser le taux de chômage mais également de consolider la capacité d'autodétermination de la République du Kosovo. Les rapporteurs verts de la minorité souhaitaient que les moyens dévolus à l'engagement soient utilisés pour créer des infrastructures et mener des projets liés à la politique de la paix. Quant aux rapporteurs du groupe UDC, ils ont rejeté le projet car ils estimaient que le problème du Kosovo venait avant tout de son régime, qu'il fallait obliger à appliquer le principe de la "bonne gouvernance". La majorité de la commission considérait toutefois que la présence militaire au Kosovo demeurerait indispensable. Relevant que le mandat de la Swisscoy n'étant pas encore accompli, elle craignait que toute atteinte à la stabilité du Kosovo mette en péril la sécurité intérieure en provoquant des flux de réfugiés et serve les intérêts du crime organisé. Les rapporteurs de la majorité de la commission ont fait valoir à la minorité que la promotion de la paix civile ne pouvait intervenir que lorsque la sécurité est assurée et que les policiers kosovars sont en mesure de la garantir à eux seuls. Le conseiller fédéral Ueli Maurer était lui aussi d'avis que la situation pouvait devenir encore plus instable si l'on rappelait les militaires pour ne compter plus que sur l'aide humanitaire car il était manifeste que le Kosovo ne disposait pas véritablement des structures d'un Etat de droit. Par 93 voix contre 71, le conseil a finalement décidé d'entrer en matière sur le projet. Lors de la discussion par article, différentes propositions de minorité, soutenues par les Verts et le groupe UDC ont été rejetées : l'une visait à rejeter l'augmentation temporaire du contingent et l'autre demandait au Conseil fédéral d'établir, d'ici à la fin de l'année 2012, un scénario en vue du retrait du contingent suisse d'ici fin 2014. Contrairement au Conseil des Etats, le Conseil national a décidé de préciser dans l'arrêté que l'engagement pouvait être réduit ou interrompu en tout temps.

Le **Conseil des Etats** a suivi la Chambre basse sans discussion.

10.099 Promotion civile de la paix au DDPS. Crédit-cadre 2012-2015

Message du 24 novembre 2010 concernant un crédit-cadre pour la poursuite du soutien au Centre de recherche sur la politique de sécurité de l'EPF de Zurich et aux projets de coopération du DDPS (FF 2010 7847)

Situation initiale

L'objet du message est la demande aux deux Conseils d'un crédit-cadre de 20,4 millions de francs pour la poursuite du soutien accordé au Centre de recherche sur la politique de sécurité (Center for Security Studies, CSS) de l'EPF de Zurich et pour les projets de coopération du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS).

Le DDPS soutient le CSS depuis sa création, en 1986. L'institut s'est développé en un centre de compétences spécialisé dans le domaine de la politique de sécurité, tant au niveau national qu'international, et contribue à la recherche, à la formation et aux débats en Suisse et à l'étranger dans ce domaine. En outre, le crédit-cadre demandé concerne aussi des projets civils de coopération soutenus par le DDPS. Il s'agit, en l'occurrence, de contributions financières à des projets intéressant la sécurité et la stabilité ainsi que la politique de sécurité de la Suisse.

Le message accompagne la demande d'un crédit-cadre de 20,4 millions de francs pour la période 2012 à 2015, subdivisé comme suit: 18,4 millions pour le CSS de l'EPF de Zurich et 2 millions pour les projets de coopération. Le CSS recevra annuellement un soutien de 4,6 millions de francs, ce qui équivaut à une réduction de 2 millions de la contribution annuelle qui lui a été allouée jusqu'à présent.

Cette réduction fait partie des mesures décidées dans le cadre du programme de consolidation 2012-2013. Les projets de coopération du DDPS continueront d'être soutenus dans les mêmes proportions que jusqu'à présent (0,5 million de francs par an).

Les sommes allouées au CSS et aux projets de coopération du DDPS provenaient, jusqu'ici, du crédit-cadre destiné à soutenir les centres de Genève et les activités apparentées relevant du domaine de la politique de sécurité. Ce crédit-cadre, adopté par le Parlement le 27 septembre 2007 pour la période 2008 à 2011, était le résultat d'une demande commune faite par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). En raison de la nouvelle répartition des compétences de la Confédération dans ce domaine, la responsabilité des centres de Genève incombera au DFAE à compter de 2011. Il en résulte que deux crédits-cadres séparés devront être demandés à l'avenir: l'un pour la poursuite du soutien de ces centres par le DFAE, l'autre pour le soutien du CSS de l'EPF de Zurich par le DDPS et pour les projets de coopération du DDPS. Les moyens demandés dans le cadre du message répondent aux exigences de la planification financière actuelle; la moyenne annuelle est de 5,1 millions de francs (alors qu'elle était de 7,1 millions pour la période 2008 à 2011). Ces moyens doivent garantir la poursuite des activités actuelles du CSS - dans une moindre mesure - et du soutien accordé aux projets de coopération du DDPS. (Source: message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant un crédit-cadre pour la poursuite du soutien au Centre de recherche sur la politique de sécurité de l'EPF de Zurich et aux projets de coopération du DDPS

15.03.2011	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
06.06.2011	CN	Divergences.
08.06.2011	CE	Divergences.
09.06.2011	CN	Divergences.
14.06.2011	CE	Divergences.
15.06.2011	CN	Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, au nom de la commission Bruno Frick (CEg, SZ), s'est opposé à la réduction du crédit-cadre destiné au financement du Centre de recherche sur la politique de sécurité de l'EPF de Zurich pour la période 2012-2015 ; il a souligné que la diminution de 8 millions de francs prévue correspondrait à une coupe de 25 % par rapport aux années précédentes. La commission avait proposé, à l'unanimité, de voter un montant de 26,4 millions de francs (au lieu des 20,4 millions initialement prévus) afin que la réduction budgétaire corresponde à celle qui a touché les trois centres de Genève : considérant les années qui ont été consacrées à la mise en place et au développement de la structure zurichoise, elle estimait qu'il ne serait guère pertinent d'appliquer une mesure d'économie draconienne à une institution internationale renommée, laquelle se distingue notamment par son projet " International Relations and Security Network " (ISN), dont l'utilité est avérée pour la conception de la politique de sécurité de la Suisse. Le conseiller fédéral Ueli Maurer, pour sa part, a rappelé la nécessité et le bien-fondé des économies prévues, qui avaient d'ailleurs été définies d'entente avec l'institut concerné. Après

être entré en matière sur le projet sans opposition, le conseil a décidé, par 28 voix contre 4, de fixer le montant du crédit à 26,4 millions de francs - soit 6,6 millions de francs par an -, comme le suggérait sa commission.

Au **Conseil national**, Corina Eichenberger-Walther (RL, AG) a proposé, au nom de la commission, d'adopter le crédit prévu par le Conseil fédéral. Une minorité rose-verte voulait, pour sa part, suivre le Conseil des Etats et opter pour un crédit de 26,4 millions de francs : elle jugeait que ce montant était nécessaire afin de garantir la pérennité des filières de formation, en particulier celles destinées aux officiers de carrière. Une autre minorité, emmenée par des membres du groupe UDC, a demandé que le crédit soit, au contraire, réduit à 2 millions de francs : critiquant l'orientation du centre, elle estimait que les ressources qui lui étaient allouées devaient plutôt revenir directement à l'armée. Après avoir décidé d'entrer en matière, le Conseil a approuvé le projet du Conseil fédéral, rejetant la première proposition de minorité par 98 voix contre 59, et la deuxième, par 113 voix contre 49.

Lors de l'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a décidé, par 23 voix contre 14, de maintenir sa décision, comme l'avait proposé sa commission par la voix de Bruno Frick (CEg, SZ). Il est ainsi resté sourd aux appels du conseiller fédéral Ueli Maurer, qui souhaitait une impulsion en faveur de la mise en oeuvre des mesures d'économie au sein de son département.

Au sein de la commission du **Conseil national**, tant la majorité - qui voulait suivre le Conseil fédéral - que la minorité rose-verte - qui souhaitait approuver la décision du Conseil des Etats - ont campé sur leurs positions. Par 89 voix contre 52, le conseil s'est à nouveau exprimé en faveur de la proposition de la majorité.

Au nom de la commission du **Conseil des Etats**, Bruno Frick (CEg, SZ) a proposé, à titre de compromis, de fixer à 23,4 millions de francs le montant du crédit. Le conseiller fédéral Ueli Maurer a considéré qu'il s'agissait là d'une solution raisonnable : il a ainsi soutenu la proposition de la commission, qui a été adoptée par le conseil.

Au **Conseil national**, la majorité de la commission a proposé de suivre le Conseil des Etats, tandis qu'une minorité composée de membres des groupes UDC et PLR a recommandé au Conseil de maintenir sa décision initiale. En dépit de l'opposition du camp bourgeois, la Chambre basse a décidé, par 75 voix contre 58, de suivre l'avis de la majorité de la commission ; elle a donc approuvé un crédit de 23,4 millions de francs.

11.016 Programme d'armement 2011

Message du 16 février 2011 sur l'acquisition de matériel d'armement (Programme d'armement 2011) (FF 2011 1943)

Situation initiale

Le programme d'armement (PA) 11 doit garantir l'achat et l'équipement complet de douze véhicules d'exploration NBC (nucléaire, biologique et chimique) répondant à l'état le plus récent de la technique, une mesure qui était déjà inscrite dans le PA 08, ainsi que le remplacement, pour des questions de sécurité, du pont fixe 69 par un nouveau système de pont d'appui éprouvé à l'engagement. Il prévoit également de poursuivre l'acquisition de nouveaux véhicules commencée avec le PA 10 et de remplacer une partie des missiles air-air AMRAAM, acquis avec le PA 92, par un nombre minimum de missiles du même type mais de la nouvelle génération.

Crédit additionnel pour des véhicules d'exploration NBC - 25 millions de francs

Le véhicule d'exploration NBC est un système moderne et complexe réalisé sur la base du Piranha IIIC. Au moment de l'évaluation, il n'existait pas encore de système ou de véhicule comparable. Le premier des douze véhicules prévus dans le PA 08 a été livré en 2009 et testé par les spécialistes du Centre de compétences NBC. Ceux-ci ont constaté que des améliorations devaient être apportées aussi bien au niveau du véhicule qu'à celui des systèmes de capteurs et d'analyse. Grâce aux progrès technologiques, il est possible aujourd'hui de réaliser des appareils beaucoup plus modernes et capables de saisir et d'analyser des données de manière plus rapide et plus fiable. Le crédit additionnel permettra d'acquérir les douze véhicules dotés de l'équipement complet et des capacités NBC répondant à l'état le plus récent de la technique.

Système de pont d'appui 45 m - 173 millions de francs

Les formations militaires doivent fournir des prestations au pied levé ou après un court temps de préparation. Dans le domaine de la mobilité, cette capacité ne peut être garantie que si les obstacles ou

les cours d'eau peuvent être franchis rapidement. Le pont fixe 69 est arrivé à la fin de sa durée d'utilisation et doit être mis hors service fin 2012 pour des raisons de sécurité. Le retrait du service du char poseur de pont 68 est également prévu, et ce pour fin 2011. Les troupes du génie perdront ainsi entièrement leur capacité à franchir, sans la mise en place d'appuis et en l'espace de deux à trois heures, des obstacles et la majorité des cours d'eau suisses sur une largeur de 45 mètres au maximum. Franchir rapidement ce type d'obstacles ne sera dès lors possible qu'au moyen du système de pont d'appui 45 m dont l'acquisition est demandée dans le PA 11. Il est prévu d'engager ce système comme pont d'urgence pour une durée limitée lors d'engagements subsidiaires au profit de la population.

Nouvelle génération de véhicules - 55 millions de francs

Dans le domaine de la motorisation, le besoin de renouvellement est pratiquement permanent, que ce soit en raison de coûts de maintenance élevés dus au vieillissement des véhicules, de la difficulté, voire de l'impossibilité de se procurer des pièces de rechange ou pour des raisons de sécurité ou de protection de l'environnement. Il convient par conséquent de poursuivre le processus de renouvellement de la flotte de véhicules lancé avec le PA 10, à savoir l'introduction d'une nouvelle génération de véhicules conforme aux normes civiles. Le PA 11 prévoit l'acquisition de 72 camions, 170 voitures de livraison et 5 autocars.

Remplacement partiel des missiles air-air AMRAAM - 180 millions de francs

Le missile air-air AMRAAM AIM-120B a été acheté dans le cadre du PA 92 en même temps que l'avion de combat F/A-18. Ce missile air-air est principalement utilisé pour des zones d'engagement situées au-delà du champ de vision. C'est d'ailleurs là que ses caractéristiques peuvent être pleinement mises à contribution. Le niveau technologique du missile air-air AMRAAM AIM-120B des Forces aériennes est dépassé du point de vue opérationnel. Il doit par conséquent être remplacé progressivement par le missile air-air AIM-120C-7 plus moderne et plus performant. Ce nouveau modèle est relié à l'avion pour le guidage vers le but lors de la première phase du vol (Datalink). Il dispose en outre de son propre radar (tête chercheuse) qui lui permet de saisir et de poursuivre le but visé de manière autonome lors de la dernière phase du vol. Vu le contexte actuel en matière de politique de sécurité et les conditions financières, il est prévu d'acquérir seulement un nombre minimal de missiles et de lanceurs doubles afin de maintenir la compétence-clé. (Source : communiqué de presse du Conseil fédéral du 16.02.2011)

Délibérations

Arrêté fédéral sur l'acquisition de matériel d'armement 2011 (Programme d'armement 2011)

06.06.2011	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
27.09.2011	CE	Divergences.
28.09.2011	CN	Adhésion.

Christian Miesch (V, BL), rapporteur de la commission, a proposé au **Conseil national** d'entrer en matière sur le projet. Une minorité verte emmenée par Geri Müller (G, AG) prônait au contraire la non-entrée en matière, arguant qu'il était grand temps que le Parlement s'attèle à la définition des menaces réelles pour la Suisse et, ainsi, des tâches les plus importantes. Elle demandait en outre que le Conseil fédéral présente, au besoin, un rapport sur l'armée, avant que l'on détermine quels équipements sont nécessaires pour garantir la sécurité du pays. Le conseiller fédéral Ueli Maurer a souligné que le programme d'armement proposé par le gouvernement n'affecterait en rien le développement de l'armée. Malgré l'opposition des Verts et d'une partie du groupe socialiste, le conseil est entré en matière sur le projet par 121 voix contre 28. Au cours de la discussion par article, la majorité de la commission a proposé au conseil de renoncer à l'achat de cinq autocars et de réduire ainsi l'enveloppe du programme d'armement à 430 millions de francs, ce qui représenterait une économie de 3 millions de francs. Elle a relevé que ces véhicules étaient généralement à usage civil et que, par conséquent, ils ne devaient pas être financés par le biais de ce programme. Une minorité I, composée de membres des groupes CEg, BD et RL, a quant à elle proposé à la Chambre du peuple de se rallier au projet du Conseil fédéral. Son porte-parole a expliqué que cinq véhicules devaient être remplacés pour des raisons économiques et écologiques. Il a ajouté que les autocars coûtaient en règle générale moins cher que les véhicules militaires et qu'ils rempliraient parfaitement les fonctions de ces derniers. Une minorité II, représentée par Bruno Zuppiger (V, ZH), souhaitait pour sa part diminuer l'enveloppe budgétaire de 13 millions de francs et l'établir ainsi à 420 millions de francs, en biffant le crédit destiné à l'achat de dix camions protégés. Etant donné que le blindage coûte 1,3 million de francs par véhicule et qu'il ne s'agit là que de la sécurité du transport de marchandises, le député estimait que le coût était disproportionné par rapport à l'utilité. Enfin, une

minorité III, composée de membres du camp rose-vert, voulait renoncer à l'acquisition du missile AMRAAM et fixer ainsi le montant alloué à l'armement à 253 millions de francs, soit 180 millions de francs de moins que ce que prévoyait le gouvernement. Selon elle, le remplacement partiel demandé ne se justifie ni du point de vue de la politique de sécurité, ni de celui de la politique militaire ; par ailleurs, l'armement actuel des F/A-18 suffit à la police aérienne, lui permettant même d'assurer la défense contre des avions dotés d'un équipement similaire. Le conseil a suivi la majorité de sa commission et rejeté les trois propositions de minorité. Au vote sur l'ensemble, il a adopté le projet par 115 voix contre 49, malgré l'opposition des Verts et de la gauche.

Au **Conseil des Etats**, Raphaël Comte (RL, NE) a proposé, au nom de la commission, d'entrer en matière sur le projet et d'approuver le crédit de 3 millions de francs destiné à l'achat de cinq autocars. Il a expliqué que la commission jugeait indispensable de remplacer progressivement les véhicules devenus trop vieux par des véhicules modernes et conformes aux normes actuelles. Le conseiller fédéral Ueli Maurer a pour sa part souligné que le coût du programme d'armement 2011, à savoir 433 millions de francs, était peu élevé par rapport aux années précédentes. Le Conseil des Etats a adhéré sans discussion à la proposition de sa commission et, partant, au projet du Conseil fédéral. Au vote sur l'ensemble, il a adopté l'arrêté fédéral à l'unanimité.

Au **Conseil national**, qui devait réexaminer le projet dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, la majorité de la commission a proposé à la Chambre basse de se rallier à la décision du Conseil des Etats. Une minorité verte emmenée par Geri Müller (G, AG) a proposé de maintenir la divergence et de renoncer à l'acquisition des cinq autocars concernés. Contre l'avis du groupe socialiste et du groupe des Verts, le Conseil national a finalement décidé, par 103 voix contre 45, de se rallier à la décision du Conseil des Etats.

11.017 Message sur les immeubles du DDPS 2011

Message du 16 février 2011 sur l'immobilier du DDPS pour l'année 2011 (Message sur l'immobilier militaire du DDPS 2011) (FF 2011 1999)

Situation initiale

Trois nouveaux crédits d'engagement, d'un montant total de 305 millions de francs, sont demandés avec le message sur l'immobilier du DDPS 2011. Tous les projets sont assujettis à la procédure militaire d'approbation des plans de construction qui garantit, dans le cadre de la mise à l'enquête publique, la prise en compte des intérêts de l'espace et de l'environnement ainsi que de ceux des cantons et des communes.

Les investissements prévus dans le message sur l'immobilier 2011 concernent principalement les infrastructures d'instruction de l'armée, avec environ 125 millions de francs. Sur ce montant, 19,5 millions de francs sont pour la deuxième étape d'assainissement total du centre de compétences NBC (nucléaire, biologique et chimique) à Spiez.

Dans le crédit-cadre demandé, de 285,5 millions de francs, une part de quelque 110 millions de francs est prévue pour des adaptations de constructions de l'infrastructure d'engagement. Il s'agit principalement d'adaptations et d'agrandissements du camp de la troupe Affenwald à Meiringen, d'adaptations du réseau de transmissions à large bande en Suisse orientale et méridionale, de la déconstruction d'infrastructures de transmissions dans toute la Suisse et de l'assainissement de différents téléphériques menant à des ouvrages en altitude. 175 autres millions de francs sont prévus pour couvrir différents besoins d'assainissement d'infrastructures existantes du DDPS.

Les projets de constructions dont la réalisation est proposée avec le message sur l'immobilier du DDPS 2011 concernent la Suisse romande, allemande et italienne. Ces travaux procureront des emplois à environ 850 personnes pendant deux ans.

La planification immobilière du DDPS se base sur le concept de stationnement de l'armée de juin 2005 et tient compte des grands axes du Rapport sur l'armée 2010 et du Rapport sur la politique de sécurité 2010. Les projets serviront surtout à améliorer ou à renouveler des infrastructures existantes. Le portefeuille immobilier du DDPS est adapté aux besoins de l'armée suisse et correspond aux besoins annoncés et vérifiés. (Source : communiqué de presse du Conseil fédéral du 16.02.2011)

Délibérations

Arrêté fédéral sur l'immobilier du DDPS pour l'année 2011 (Message sur l'immobilier du DDPS 2011)

01.06.2011 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
14.09.2011 CN Divergences.
27.09.2011 CE Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, Hans Altherr (RL, AR) a proposé, au nom de la commission, d'entrer en matière sur le projet. Le conseiller fédéral Ueli Maurer a souligné, pour sa part, que les investissements figurant dans le message sur l'immobilier du DDPS serviraient principalement à financer des mesures d'assainissement, un seul projet de construction étant prévu. Il a ajouté que le message tenait compte du développement futur de l'armée, puisque les investissements seraient effectués uniquement dans des bâtiments appelés à être exploités à des fins militaires à l'avenir également. Suivant l'avis de sa commission, le conseil a décidé, sans opposition, d'entrer en matière sur le projet. Dans le cadre de la discussion par article, le conseil a suivi une nouvelle fois sa commission, qui lui proposait de biffer l'art. 5 afin de garantir la transparence et de faciliter le contrôle des crédits accordés. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été adopté à l'unanimité.

Au **Conseil national**, Christian Miesch (V, BL) a proposé, au nom de la commission, d'entrer en matière sur le projet, ce que le conseil a fait sans opposition. Lors de la discussion par article, une minorité rose verte a déposé une proposition qui demandait au conseil d'adhérer à la décision du Conseil des Etats en biffant l'art. 5 concernant les transferts de crédits. Cette minorité estimait en effet qu'il ne serait plus possible d'assurer le contrôle des crédits accordés si le DDPS était habilité à procéder à des transferts. Dans un souci de transparence, cette disposition devait donc, selon elle, être supprimée. La majorité de la commission a pour sa part proposé d'adopter la version du Conseil fédéral : si l'art. 5 était supprimé, le moindre dépassement budgétaire nécessiterait une augmentation de crédit qui devrait être approuvée par l'Assemblée fédérale. La proposition de la majorité l'a finalement emporté sur celle de la minorité par 93 voix contre 47, grâce au soutien du camp bourgeois. Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté l'arrêté fédéral à l'unanimité.

Au **Conseil des Etats**, Hans Altherr (RL, AR) a proposé, au nom de la commission, de se rallier à la décision du Conseil national – et donc au Conseil fédéral – en maintenant l'art. 5. Cette proposition a été adoptée sans discussion.

11.033 Interdiction du Groupe „Al-Qaïda" et des organisations apparentées

Message du 18 mai 2011 relatif à l'ordonnance de l'Assemblée fédérale interdisant le groupe Al-Qaïda et les organisations apparentées (FF 2011 4175)

Situation initiale

Par le message, le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales un projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale pour la poursuite de l'interdiction du groupe Al-Qaïda et des organisations apparentées à l'échéance de l'ordonnance du Conseil fédéral. En novembre 2001, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance interdisant le groupe "Al-Qaïda" et les organisations apparentées sur la base des art. 184, al. 3, et 185, al. 3, de la Constitution (Cst.; RS 101). Répondant aux attentats du 11 septembre 2001, cette ordonnance donnait un signal clair tant sur le plan de la politique intérieure (maintien de la sûreté intérieure) que sur le plan de la politique extérieure (lutte de la communauté internationale contre le terrorisme). Sa validité a été prorogée en 2003, 2005 et 2008, jusqu'au 31 décembre 2011. Une nouvelle prorogation serait problématique car le législateur a prévu que les normes qui doivent rester en vigueur sur une longue période doivent être transférées dans le droit ordinaire. La loi fédérale du 17 décembre 2010 sur la sauvegarde de la démocratie, de l'Etat de droit et de la capacité d'action dans les situations extraordinaires (RO 2011 1381) est entrée en vigueur le 1er mai 2011, modifiant la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010). Celle-ci prévoit que, lorsqu'il édicte une ordonnance en se fondant sur les art. 184, al. 3, et 185, al. 3, Cst., le Conseil fédéral doit soumettre à l'Assemblée fédérale dans un délai de six mois un projet qui en établit la base légale ou un projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale qui se fonde sur l'art. 173, al. 1, let. c, Cst. (d'une durée maximum de trois ans) et qui remplace l'ordonnance du Conseil fédéral. Selon l'art. 173, al. 1, let. c, Cst., l'Assemblée fédérale a, entre autres, la tâche et la compétence de prendre les mesures nécessaires pour préserver la sécurité intérieure et extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse et elle peut,

lorsque des circonstances extraordinaires l'exigent, édicter des ordonnances ou des arrêtés fédéraux simples pour remplir ces tâches. Le Conseil fédéral a discuté le 6 avril 2011 de la suite à donner à l'interdiction du groupe Al-Qaïda. Après avoir examiné diverses possibilités, il s'est notamment prononcé contre une interdiction générale de certains types d'organisation et en faveur du remplacement de l'ordonnance du Conseil fédéral par une ordonnance de l'Assemblée fédérale limitée à trois ans. Il a ainsi manifesté sa volonté de maintenir l'interdiction et de poursuivre la voie sur laquelle il s'est engagé. A une disposition près, le projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale est identique à l'ordonnance du Conseil fédéral édictée sur la base des art. 184, al. 3, et 185, al. 3, Cst. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Ordonnance de l'Assemblée fédérale interdisant le groupe Al-Qaïda et les organisations apparentées
27.09.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

Au **Conseil des Etats** l'entrée en matière n'était pas combattue. Le Conseil a adopté l'ordonnance à l'unanimité.

Etat de la synthèse : septembre 2011

11.035 Protocole de l'ONU sur les armes à feu. Mise en oeuvre. Loi sur les armes. Modification

Message du 25 mai 2011 relatif à l'approbation et à la mise en oeuvre du Protocole de l'ONU sur les armes à feu et la modification de la loi sur les armes (FF 2011 4217)

Situation initiale

La révision porte approbation du Protocole de l'ONU sur les armes à feu et autorisation du Conseil fédéral à faire acte d'adhésion à ce Protocole et à le transposer dans le droit national (projet I). Elle porte également mise en oeuvre de l'Instrument de traçage de l'ONU (projet II). Cette mise en oeuvre ne requiert qu'une seule modification de loi: il s'agit de la prolongation, dans la loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée, de la durée de conservation des données relatives à la remise et à la reprise de l'arme personnelle. Une modification de la loi sur les armes est en outre proposée, dont la nécessité est apparue au cours de la mise en oeuvre au niveau de l'ordonnance de deux développements de l'acquis de Schengen: le règlement FRONTEX et le règlement RABIT.

Le 15 novembre 2000, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention) ainsi que deux Protocoles additionnels spécifiques, l'un contre la traite des personnes, l'autre contre le trafic de migrants. Ils sont entrés en vigueur le 26 novembre 2006 en Suisse, 30 jours après leur ratification.

Le 31 mai 2001, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté un troisième Protocole additionnel, le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions (Protocole de l'ONU sur les armes à feu). Ce Protocole s'inscrit dans la structure de la Convention et des Protocoles déjà existants. Il reprend les orientations de la Convention et les applique dans le domaine de la fabrication et du trafic illicites d'armes. Il vise, tout comme la Convention, à établir des normes minimales permettant d'harmoniser les codes juridiques des différents Etats afin de lutter plus efficacement contre la fabrication et le trafic illicites d'armes. Le Protocole de l'ONU sur les armes à feu s'applique pour l'heure à 79 Etats. Parmi les Etats membres de l'Union européenne, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, l'Italie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie l'ont ratifié; l'Espagne, la Lettonie, les Pays-Bas et la Roumanie y ont adhéré.

Le but du Protocole de l'ONU sur les armes à feu est de lutter de manière générale contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu et de leurs pièces, éléments et munitions. Les moyens préventifs comprennent le marquage individuel des armes à feu, la conservation des informations relatives à ces armes et, au besoin, des informations concernant leurs pièces, éléments et munitions; mais ils comprennent aussi l'établissement de mesures fiables de contrôle à l'exportation, à l'importation et lors du transit, le renforcement de la coopération et l'échange d'informations entre les Etats parties aux niveaux bilatéral, régional et international. Sur le plan répressif, des améliorations sont attendues grâce à des

dispositions pénales plus strictes, à la confiscation et, en règle générale, à la destruction des armes à feu, ou des pièces, éléments et munitions de ces armes, qui circulent illégalement sur le marché.

Le deuxième instrument international, l'Instrument de traçage de l'ONU, complète et précise le Protocole de l'ONU sur les armes à feu dans les domaines du marquage, de la conservation des informations et de la coopération transfrontalière. Il s'agit d'un rapport adopté par l'Assemblée générale de l'ONU qui engage les Etats membres sur le plan politique, mais n'est pas contraignant sur le plan juridique.

Les objectifs visés par la Convention et le Protocole de l'ONU sur les armes à feu concordent avec les intérêts et la position de la Suisse, qui a pris une part active à l'élaboration du Protocole. La législation suisse en vigueur répond dans une large mesure aux exigences du Protocole de l'ONU sur les armes à feu. Il convient néanmoins de compléter la loi sur les armes (projet I) afin de préciser que l'Office central des armes de l'Office fédéral de la police (fedpol) est responsable du traitement des demandes de traçage en provenance de l'étranger et de celles que la Suisse adresse à l'étranger, et de fournir une base légale pour le fichier contenant les marquages. Par ailleurs, une nouvelle disposition doit indiquer que le fait d'enlever, de rendre méconnaissable, de modifier ou de compléter, sans y être autorisé, le marquage prescrit par l'art. 18a, des armes à feu, de leurs éléments essentiels ou de leurs accessoires est punissable. Lors de l'adhésion au Protocole, il est prévu d'apporter des réserves aux dispositions relatives au système d'autorisations pour l'introduction sur le territoire suisse, le transit en Suisse et l'exportation d'armes à feu. En effet, les prescriptions en la matière ne sont pas compatibles avec l'actuel système suisse d'autorisations. Les autres adaptations, notamment celles concernant l'obligation d'apposer une marque permettant d'identifier l'Etat dans lequel les armes à feu sont introduites, peuvent être apportées dans la législation d'exécution.

La mise en oeuvre de l'Instrument de traçage de l'ONU ne requiert qu'une seule modification au niveau de la loi; cette modification fait l'objet du projet II. La loi fédérale du 3 octobre 2008 sur les systèmes d'information de l'armée (LSIA; RS 510.91) est ainsi complétée par une disposition prévoyant que les données concernant la remise et la reprise de l'arme personnelle seront désormais conservées durant 20 ans après la libération des obligations militaires. Cette loi fixe déjà un délai de conservation pour ces informations, mais il est de cinq ans seulement (délai de conservation subsidiaire). Les autres adaptations nécessaires à la mise en oeuvre de l'Instrument de traçage de l'ONU peuvent être intégrées dans la législation d'exécution.

Le projet II contient d'autres adaptations légales nécessaires indépendamment du Protocole de l'ONU sur les armes à feu et de l'Instrument de traçage de l'ONU.

Il s'agit de modifications qu'il est apparu nécessaire d'apporter à la loi sur les armes lors de la mise en oeuvre, au niveau de l'ordonnance, de deux développements de l'acquis de Schengen: le règlement FRONTTEX et le règlement RABIT. En vertu de ces modifications, les collaborateurs d'autorités étrangères chargées de la surveillance des frontières qui participent en Suisse, en compagnie de collaborateurs d'autorités suisses de surveillance des frontières, à des engagements opérationnels aux frontières extérieures de l'espace Schengen, ne seront pas tenus d'obtenir une autorisation pour introduire des armes à feu et des munitions sur le territoire suisse; ils seront également dispensés de l'obligation de permis de port d'armes. L'occasion est saisie de procéder à d'autres adaptations dont la nécessité est apparue au cours de la gestion quotidienne de certaines banques de données.

Le projet II contient également une correction d'une erreur de rédaction survenue dans le texte français lors de la mise en oeuvre de l'acquis de Schengen. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre du Protocole de l'ONU sur les armes à feu
20.09.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

Projet 2

Loi fédérale sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (Loi sur les armes, LArm)
20.09.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

Le Conseil des Etats est entré en matière sur les deux projets sans opposition et les a adoptés à l'unanimité au vote sur l'ensemble.

Etat de la synthèse : septembre 2011

11.036 Convention sur les armes à sous-munitions. Loi sur le matériel de guerre. Modification

Message du 6 juin 2011 relatif à l'approbation de la Convention sur les armes à sous-munitions ainsi qu'à la modification de la loi sur le matériel de guerre (FF 2011 5495)

Situation initiale

La Convention sur les armes à sous-munitions (Convention on Cluster Munitions, CCM) a été adoptée le 30 mai 2008 par la Conférence internationale de Dublin et signée par le Conseil fédéral le 3 décembre 2008 à Oslo, sur la base de sa décision du 10 septembre 2008.

La convention établit le principe d'une interdiction complète de l'utilisation, du développement et de la production, de l'acquisition et du transfert ainsi que du stockage d'armes à sous-munitions. Elle interdit également tout acte facilitant ou favorisant toute activité précitée. Le développement et l'utilisation d'armes à sous-munitions remontent à la Seconde Guerre mondiale. Depuis lors, les vastes dégâts que ces armes ont entraînés en Asie du Sud-Est (au Laos et au Vietnam) dans les années 1960 et 1970 ont eu un grand retentissement dans l'opinion publique internationale. Au cours des vingt dernières années, elles ont été largement utilisées dans le cadre de conflits armés, notamment en Irak (1991, 2003) et au Koweït (1991), en ex-Yougoslavie (1999), en Afghanistan (2001/2002) ainsi qu'au Liban (2006). En outre, des indices laissent supposer l'utilisation d'armes à sous-munitions en Géorgie (2008) et au Sri Lanka, (2008/2009), en Thaïlande et au Cambodge (2011) ainsi qu'en Libye (2011). La question des engins non explosés a été identifiée comme préoccupante. Leur pourcentage élevé pose en effet un grave problème humanitaire car ils font des victimes parmi la population civile tout comme parmi les membres des missions internationales de nombreuses années après la fin d'un conflit, ce qui constitue un obstacle considérable pour la gestion de l'après-guerre et la reconstruction du pays.

La convention ne prévoit pas uniquement de simples limitations de l'emploi des armes à sous-munitions, elle soumet ce type d'armement à une interdiction globale en raison des lourdes conséquences humanitaires qu'entraîne leur utilisation. A cet égard, les dispositions relatives à la coopération et à l'aide internationales jouent également un rôle important; les Etats parties à la convention s'engagent à s'assister mutuellement dans la destruction des stocks, l'enlèvement des armes et l'aide aux victimes. Sont également prévus des rapports réguliers des parties contractantes sur les mesures prises par celles-ci pour mettre en oeuvre la convention, ainsi que des mesures d'arbitrage en cas de différends. Enfin, les Etats ne sont pas seulement tenus d'intervenir pour mettre en oeuvre la convention au niveau national; ils doivent également contribuer activement à l'universalisation et à la mise en oeuvre à travers le monde de cet instrument.

La CCM s'inscrit dans l'esprit de la Convention du 18 septembre 1997 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (Convention d'Ottawa), que la Suisse est l'un des premiers Etats à avoir signée, le 3 décembre 1997, et qu'elle a ratifiée le 24 mars 1998. La CCM est entrée en vigueur le 1er août 2010. Jusqu'à présent, 108 Etats l'ont signée et 57 l'ont ratifiée (état au 12 mai 2011).

L'armée suisse possède elle aussi des munitions d'artillerie qui tombent sous l'interdiction, notamment celles connues sous le nom de "projectiles cargos". En ratifiant la convention, la Suisse s'engage notamment à détruire ces munitions dans un délai de huit ans après l'entrée en vigueur de celle-ci.

Par ailleurs, la ratification de la convention s'accompagne d'une révision de la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (loi sur le matériel de guerre, LFMG). La modification de la LFMG prévoit une interdiction complète des armes à sous-munitions qui est complétée par les sanctions appropriées. Au niveau national, les conditions d'une adhésion de la Suisse à la CCM sont donc remplies. En réponse aux interventions parlementaires sur la question, la LFMG est complétée par une interdiction expresse de financer des armes prohibées, et par des dispositions pénales correspondantes.

Enfin, le projet prévoit une déclaration du Conseil fédéral affirmant que la Suisse appliquera, à titre provisoire, l'art. 1, par. 1, let. a, de la convention, jusqu'à son entrée en vigueur pour la Suisse. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG)

15.09.2011 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

Projet 2

Arrêté fédéral portant approbation de la Convention sur les armes à sous-munitions
15.09.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a fait l'objet d'aucune contestation. Les rapporteurs de la commission ont indiqué que la promotion de la sécurité humaine était un élément essentiel de la politique extérieure suisse. Selon la commission, le modèle de financement sous forme de crédit-cadre permet d'établir un plan pluriannuel et de garantir ainsi l'efficacité, la crédibilité et la durabilité de l'engagement de la Suisse. La commission a salué l'engagement de la Suisse en faveur de la promotion de la paix et de la sécurité humaine et, en particulier, le bilan positif de la promotion civile de la paix au niveau international. A l'exception du groupe UDC, tous les groupes parlementaires partageaient l'avis des rapporteurs de la commission, soulignant l'importance de la politique de paix de la Suisse. Au moyen d'une proposition de minorité, le groupe UDC a demandé que soient imputées au budget du programme spécial destiné à l'Afrique du Nord et au Moyen-Orient les dépenses relatives à l'hébergement et à la prise en charge des réfugiés issus d'Afrique du Nord ainsi que du Proche-Orient et du Moyen-Orient. La proposition de la minorité, emmenée par Christoph Mörgeli (V, ZH), a été rejetée par 123 voix contre 50. L'arrêté fédéral a été adopté au vote sur l'ensemble par 130 voix contre 46.

Etat de la synthèse : septembre 2011

8. Economie

Généralités

- 02.440 Initiative parlementaire (Roberto Zanetti). LP. Limiter le privilège des créances accordé aux salariés
- 03.463 Initiative parlementaire (Kurt Wasserfallen). Ouverture sans restriction des magasins un nombre limité de dimanches*
- 06.103 Suppression et simplification des procédures d'autorisation. Loi
- 06.468 Initiative parlementaire (Rolf Hegetschweiler). Couverture d'assurance. Lacune en cas de décès du propriétaire
- 08.011 CO. Droit de la société anonyme et droit comptable
- 08.049 Message 2008 sur les constructions civiles
- 08.054 Loi sur les entraves techniques au commerce
- 08.055 Loi sur la sécurité des produits
- 08.080 Contre les rémunérations abusives. Initiative populaire. CO. Modification
- 09.013 2ème phase des mesures de stabilisation conjoncturelle; budget 2009. Supplément la; autres mesures
- 09.062 Mesures de stabilisation conjoncturelle. Loi fédérale limitée dans le temps
- 09.069 Loi contre la concurrence déloyale. Modification
- 09.080 Numéro d'identification des entreprises. Loi
- 10.037 Achat de marchandises dans les boutiques hors taxes des aéroports. Loi
- 10.051 Mesures visant à accélérer la procédure d'adjudication des marchés publics. Loi
- 10.057 6 semaines de vacances pour tous. Initiative populaire
- 10.093 Pour des jeux d'argent au service du bien commun. Initiative populaire
- 10.110 Encouragement du travail à domicile. Abrogation
- 11.019 Promotion économique pour les années 2012-2015

Constructions / Logement

- 07.048 Message 2007 sur les constructions civiles
- 08.081 CO. Bail à loyer et bail à ferme
- 09.054 Message 2009 sur les immeubles du DFF
- 09.074 Initiative sur l'épargne-logement et Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement. Initiatives populaires
- 10.055 Message 2010 sur les immeubles du DFF
- 10.067 Promotion du logement. Crédit-cadre pour les engagements conditionnels
- 10.077 Loi sur la poursuite pour dettes et la faillite. Droit de l'assainissement

Généralités

02.440 Initiative parlementaire (Roberto Zanetti). LP. Limiter le privilège des créances accordé aux salariés

Rapport de la commission CN: 26.06.2009 (FF 2009 7215)

Avis du Conseil fédéral: 11.11.2009 (FF 2009 7225)

Situation initiale

Aux termes du droit actuel, les créances des travailleurs fondées sur le contrat de travail sont privilégiées en cas de faillite - c'est-à-dire considérées comme des créances de première classe - si elles sont nées ou sont devenues exigibles pendant le semestre précédant l'ouverture de la faillite. Il en va de même des créances résultant d'une résiliation anticipée du contrat de travail pour cause de faillite de l'employeur et des créances en restitution de sûretés (art. 219, al. 4, let. a, de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite). Si le Tribunal fédéral, dans sa jurisprudence, exclut de ce privilège les travailleurs qui jouissent d'une large indépendance vis-à-vis de leur employeur, un privilège illimité est accordé à tous ceux qui se trouvent dans un rapport de subordination effectif avec ce dernier, quel que soit le montant de leur salaire. Cette situation est choquante lorsque les créances de salaire de travailleurs ayant un traitement très élevé sont privilégiées au détriment des autres créanciers. La commission propose donc de modifier la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite afin de limiter les créances privilégiées des travailleurs au montant maximum du gain assuré au titre de l'assurance-accidents obligatoire (actuellement 126 000 Fr.). Si la créance de salaire venait à excéder cette somme, la différence serait traitée comme une créance de troisième classe, comme celles des autres créanciers. (Source : rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national)

Le Conseil fédéral soutient l'objectif de la révision de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP), proposée par la Commission des affaires juridiques du Conseil national.

En limitant le montant des créances privilégiées colloquées en première classe, le projet restaure la fonction première du privilège de collocation, à savoir la protection sociale des travailleurs. Des salaires excessifs ne devraient plus être entièrement garantis par ce privilège, qui vise en premier lieu les travailleurs en situation de dépendance économique. Le Conseil fédéral estime que le montant maximum proposé, qui est de 126 000 francs, est adéquat ; ce dernier est fixé dans l'ordonnance sur l'assurance-accidents et régulièrement adapté au renchérissement.

Aux yeux du Conseil fédéral, les créances liées à un plan social devraient néanmoins être exclues de la nouvelle réglementation. Sinon, par rapport au droit en vigueur, les travailleurs percevant un salaire ordinaire mais ayant une créance extraordinaire - supérieure au seuil fixé - envers leur employeur en raison d'un plan social encourraient une perte. Quant aux travailleurs qui bénéficient d'un plan social, ils justifient généralement d'une protection particulière ; ils ne peuvent donc pas être comparés avec les personnes jouissant d'un revenu élevé. (Source : communiqué de presse concernant l'avis du Conseil fédéral du 11 novembre 2009)

Délibérations

- | | | |
|------------|----|--|
| 11.12.2003 | CN | Décidé de donner suite à l'initiative. |
| 23.06.2006 | CN | Le délai imparti à la Commission est prolongé jusqu'à la session d'été 2008. |
| 03.10.2008 | CN | Le délai imparti à la Commission est prolongé jusqu'à la session d'été 2010. |

Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP)

- | | | |
|------------|----|---|
| 10.12.2009 | CN | Décision divergente du projet de la commission. |
| 01.06.2010 | CE | Adhésion. |
| 18.06.2010 | CN | La loi est adoptée au vote final. |
| 18.06.2010 | CE | La loi est adoptée au vote final. |

En 2006 et 2008, le **Conseil national** avait prolongé le délai imparti pour l'élaboration d'un projet. A la session d'hiver 2009, sa Commission des affaires juridiques (CAJ-N) lui a soumis un projet de loi pour examen.

André Daguet (S, BE), rapporteur de la commission, a rappelé le contexte dans lequel l'initiative parlementaire avait été déposée : les créances de certains travailleurs gagnant de très hauts revenus étaient jusque-là colloquées en première classe, ce qui ne correspondait pas à l'intention initiale du législateur. C'est pourquoi il incombe désormais au conseil de fixer le montant maximum et d'étudier un modèle dynamique d'adaptation au renchérissement, qui permettrait d'éviter que la loi ne doive constamment être révisée.

Après avoir reçu, sur le principe, le feu vert des porte-paroles de tous les groupes lors du débat d'entrée en matière, le conseil est entré en matière sur le projet sans qu'aucune autre proposition n'ait été déposée. La discussion par article a notamment porté sur les précisions et compléments que le Conseil fédéral a introduits dans son avis sous la forme de propositions et que la commission chargée de l'examen préalable proposait de reprendre. La principale disposition du projet, formellement adaptée par le Conseil fédéral précise que les travailleurs en première classe peuvent faire valoir leurs créances jusqu'à concurrence du montant annuel maximum du gain assuré dans l'assurance-accidents obligatoire, à savoir 126 000 francs (art. 219, al. 4, let. a). Le Conseil fédéral a en outre ajouté une disposition relative aux créances que le travailleur peut faire valoir en vertu d'un plan social et qui ne sont pas nées ou devenues exigibles pendant le semestre précédant la faillite (art. 219, al. 4, let. ater).

Le Conseil national a adopté sans opposition les propositions formulées par le Conseil fédéral et par la commission, à une exception près : une minorité de la commission emmenée par Pirmin Schwander (V, SZ) voulait biffer la disposition concernant les créances liées à un plan social, proposition que la Chambre basse a rejetée par 110 voix contre 45. Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet par 117 voix contre 37.

Le **Conseil des Etats** a très bien accueilli le projet. Hermann Bürgi (V, TG), rapporteur de la commission, a souligné que la commission s'était ralliée aux décisions du Conseil national et avait approuvé le projet de loi en bloc. Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a lui aussi adopté le projet à l'unanimité, par 31 voix contre 0.

Au vote final, la loi a été adoptée par 191 voix contre 2 au Conseil national et par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats.

03.463 Initiative parlementaire (Kurt Wasserfallen). Ouverture sans restriction des magasins un nombre limité de dimanches*

Rapport de la commission CN: 24.04.2007 (FF 2007 4051)

Avis du Conseil fédéral: 30.05.2007 (FF 2007 4059)

Situation initiale

Le conseiller national Kurt Wasserfallen (RL, BE) a déposé le 17 décembre 2003 une initiative parlementaire réclamant une modification des prescriptions de la loi sur le travail (LTr) et des ordonnances y relatives, de sorte qu'il soit possible d'ouvrir les magasins et d'autoriser le travail pour quatre dimanches au maximum sans devoir en prouver la nécessité. Il reviendrait à chaque canton de décider, dans ce cadre, le nombre de ventes dominicales qu'il souhaite autoriser sur son territoire. La règle du supplément de salaire et l'exigence du consentement du travailleur demeurerait. Le Tribunal fédéral a énoncé dans son arrêt 2A.542/2001 du 1er octobre 2002 (recours contre la pratique du canton de Berne de permis global pour les dimanches de vente de l'avent) qu'un besoin urgent pouvait être considéré comme établi si l'ouverture de commerces avait lieu à proximité d'un marché de Noël, ou qu'elle reposait sur une longue tradition. Le Tribunal fédéral a ajouté que la concurrence étrangère, telle qu'elle existait dans le canton du Tessin, pouvait être considérée comme un besoin urgent pour des raisons économiques. Il a en revanche clairement précisé qu'il n'existait dans le canton de Berne ni une tradition suffisante ayant cours sur tout le territoire cantonal, ni une concurrence étrangère susceptible de justifier une autorisation du travail du dimanche. Il a également formulé l'exigence d'établir au cas par cas le lien avec la tenue d'un marché de Noël. La révision proposée met fin à cet examen au cas par cas et permet aux cantons de fixer quatre dimanches dans l'année pendant lesquels les commerces sont autorisés à occuper du personnel.

Les commissions de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) et du Conseil des Etats (CER-E) ont soumis l'initiative à un examen préliminaire et l'ont acceptée, lors de la séance du 18 novembre 2004 pour la CER-N et lors de la séance du 28 novembre 2006 pour la CER-E. La CER-N a fait

appel au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) pour rédiger le projet d'acte correspondant, qu'elle a approuvé le 24 avril 2007. Une minorité des membres de la commission rejette la révision et demande de ne pas entrer en matière en se basant sur des arguments de nature politique, sociale et économique.

Le Conseil fédéral appuie la proposition de modification législative émanant de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national. Selon lui, les autorités d'exécution fédérales et cantonales doivent disposer de réglementations claires et uniformes sur tout le territoire suisse pour mener à bien leurs tâches. En ce qui concerne l'occupation de personnel le dimanche dans les commerces, cette exigence n'est pas satisfaite. L'acceptation de la proposition de révision contribuerait à résoudre ces problèmes.

Le Conseil fédéral est en outre convaincu que l'acceptation du projet de révision de loi détendrait considérablement les débats sur les ventes dominicales. Les commerces de détail recevraient des consignes claires en la matière, et les autorités d'exécution cantonales ne seraient plus confrontées à des demandes individuelles. (Source : avis du Conseil fédéral)

Délibérations

25.11.2004 - Décidé de donner suite à l'initiative.
05.09.2006 - Adhésion.

Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail)

26.09.2007 CN Décision conforme au projet de la Commission.
05.12.2007 CE Adhésion.
21.12.2007 CN La loi est adoptée au vote final.
21.12.2007 CE La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, la majorité de la commission a défendu le projet, arguant que la révision permettait de répondre non seulement au besoin de flexibilité exigé des commerçants de détail, mais encore aux besoins des autorités en vue d'une clarification de la situation juridique. La minorité de la commission, soutenue par les groupes socialiste, vert et PEV-UDF, a en revanche combattu le projet, au motif qu'une telle libéralisation irait à l'encontre des intérêts de la vie familiale. De surcroît, elle prêterait des travailleurs déjà défavorisés alors même que l'intérêt économique d'une telle mesure n'était pas véritablement patent. Les adversaires du projet se sont également appuyés sur le résultat extrêmement serré du scrutin sur l'ouverture dominicale des commerces dans les gares et les aéroports (50,6 % de oui) en novembre 2005 pour justifier leur opposition. Une première minorité a ainsi proposé de ne pas entrer en matière, proposition rejetée par le Conseil national par 98 voix contre 68. Une minorité II a demandé quant à elle le renvoi en commission avec pour mandat d'organiser une consultation des cantons. Mais pour la majorité de la commission, une nouvelle procédure de consultation n'apporterait aucun élément nouveau. De plus, la nature facultative de l'amendement ne requerrait pas une consultation des cantons. La proposition de renvoi à la commission a été rejetée par 92 voix contre 79. Dans la discussion par article, Meinrado Robbiani (C, TI), tout en relevant que la flexibilité était devenue un pilier du fonctionnement de l'économie, a souligné aussi la nécessité de prendre en considération les intérêts de tous les acteurs, notamment ceux du personnel. Pour garantir une protection suffisante des employés, il a proposé, à l'art. 19, que l'occupation de travailleurs soit soumise au respect des dispositions fixées par une convention collective de travail ou un contrat type, proposition refusée par 93 voix contre 80. Auparavant, une proposition de minorité III, portant sur une majoration du salaire de 75 % pour les travailleurs concernés avait également été repoussée par 95 voix contre 75. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 104 voix contre 66.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière a été décidée sans opposition. Soucieuse de connaître les différentes expériences cantonales, la commission du Conseil des Etats avait procédé à l'audition d'un nombre limité de cantons. Après avoir pris connaissance des résultats de la consultation, la majorité de la commission a proposé de soutenir la modification de la loi. Une minorité de la commission a demandé, à l'art. 19, que chaque canton règle cette question par voie législative et non au niveau réglementaire. En outre, les cantons devraient avoir la possibilité de soumettre l'occupation de travailleurs au respect des dispositions fixées par une convention collective de travail ou un contrat type. La conseillère fédérale Doris Leuthard a rappelé qu'on était là dans le domaine de compétence des partenaires sociaux. La

proposition de minorité a été rejetée par 23 voix contre 10 et le texte adopté au vote sur l'ensemble par 23 voix contre 9.

Au vote final, la loi a été adoptée par 136 voix contre 58 au Conseil national et 25 voix contre 7 au Conseil des Etats.

06.103 Suppression et simplification des procédures d'autorisation. Loi

Message du 8 décembre 2006 relatif à la loi fédérale sur la suppression et la simplification de procédures d'autorisation (Simplifier la vie des entreprises) (FF 2007 311)

Situation initiale

Une société moderne, fondée sur la division du travail, ne peut se passer de réglementations; mais pour les entreprises, celles-ci sont un facteur de coût. L'Etat a donc tout intérêt à éviter leur foisonnement face à la concurrence internationale. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a adopté le 18 janvier 2006 le rapport "Simplifier la vie des entreprises", qui prévoit une centaine de mesures de simplification et d'allègement administratif.

Ce message constitue la suite de ce rapport. Un message est nécessaire car, parmi les mesures présentées dans le rapport, certaines nécessitent une modification de la loi. La rédaction de ce rapport donne aussi l'occasion de présenter les progrès du dossier de l'allègement administratif.

Il fait le point sur l'avancement du dossier, en commençant par les principales mesures d'allègement administratif pour les entreprises. Ces mesures, et notamment les applications relevant de la cyberadministration, permettront à l'économie suisse d'économiser des millions d'heures de travail (exemple : transmission électronique des données salariales).

Le message propose ensuite un état des lieux des travaux concernant les autorisations.

Sur les quelques 500 procédures d'autorisation prévues par le droit fédéral, 75 pourront être supprimées ou simplifiées pendant les années 2006 à 2008. Concrètement, les entreprises pourront bénéficier d'au moins 100 000 suppressions ou simplifications d'actes administratifs par année.

La grande majorité de ces mesures ne nécessitent pas de modification de loi; elles peuvent être réalisées en modifiant des ordonnances ou la pratique administrative. D'autres simplifications sont en cours dans le cadre de dossiers séparés (lex Koller ou accords bilatéraux, p. ex.).

Le reste - six suppressions et simplifications d'autorisations -, est fixé dans cinq lois; ces cas sont traités spécifiquement dans ce message. Il s'agit de :

- la suppression de l'autorisation pour le commerce de boissons distillées hors des limites du canton;
- la suppression de l'obligation d'annonce pour les entreprises qui transportent des déchets spéciaux ou qui en organisent l'élimination;
- la suppression des autorisations cantonales de déversement des eaux non polluées;
- la simplification de la procédure d'approbation des plans et d'octroi des permis d'exploitation pour entreprise industrielle;
- la simplification de la procédure d'assujettissement pour les entreprises industrielles;
- la suppression de la patente commerciale pour le commerce de métaux précieux.

Suite aux résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a renoncé à modifier la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur la suppression et la simplification de procédures d'autorisation

26.09.2007	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
05.12.2007	CE	Adhésion.
21.12.2007	CN	La loi est adoptée au vote final.
21.12.2007	CE	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a pas été combattue. Les modifications de la loi fédérale sur l'alcool, de la loi fédérale sur la protection des eaux et de la loi sur le contrôle du commerce de métaux précieux ont été adoptées sans discussion. Aux chiffres 2 (loi sur la protection de l'environnement) et 3 (loi sur le travail), une minorité de la Commission de l'économie et des redevances, emmenée par Susanne Leutenegger Oberholzer (S, BL) a estimé que les simplifications proposées par le Conseil

fédéral équivalaient à diminuer le niveau de protection et a proposé d'en rester au droit actuel. Par 91 voix contre 45 (loi sur la protection de l'environnement), respectivement 93 voix contre 50 (loi sur le travail), le Conseil national a toutefois suivi la majorité de sa commission et adopté le projet du Conseil fédéral. Au vote sur l'ensemble, le projet de loi a été adopté par 135 voix, sans opposition.

Le **Conseil des Etats** a adhéré à la décision du Conseil national sans discussion.

Au vote final, la loi a été adoptée par 198 voix contre 0 au Conseil national et par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats.

06.468 Initiative parlementaire (Rolf Hegetschweiler). Couverture d'assurance. Lacune en cas de décès du propriétaire

Rapport de la commission CN: 23.06.2008 (FF 2008 7009)

Avis du Conseil fédéral: 03.09.2008 (FF 2008 7019)

Situation initiale

Selon la loi sur le contrat d'assurance (LCA), un contrat d'assurance s'éteint en principe lorsque l'objet du contrat change de propriétaire. Cette réglementation pose des problèmes de lacune de couverture d'assurance si le nouveau propriétaire omet de conclure à temps une assurance pour l'objet qu'il a acquis. Dans certains cas, par exemple lorsque les héritiers d'un immeuble omettent de conclure immédiatement suite au décès les assurances non obligatoires nécessaires, l'absence de couverture d'assurance peut avoir des conséquences très graves pour les nouveaux propriétaires.

Pour remédier à cette situation, le conseiller national Rolf Hegetschweiler (RL, ZH) a déposé une initiative parlementaire le 6 octobre 2006. Les deux Commissions de l'économie et des redevances ont donné suite à cette initiative conformément à la procédure parlementaire.

Chargée d'élaborer un projet de loi, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a adopté à l'unanimité un projet de loi qui prévoit le remplacement de l'art. 54 LCA en vigueur par l'ancienne réglementation en vertu de laquelle le contrat passait à l'acquéreur en cas de changement de propriétaire. L'acquéreur aura un délai de 30 jours depuis le transfert de propriété pour résilier le contrat.

Le Conseil fédéral s'est félicité que le projet de loi se soit appuyé sur l'avant-projet de la Commission d'experts LCA. Il a pris acte du projet de la commission et n'a proposé aucune modification. (Sources : rapport de la commission et avis du Conseil fédéral)

Délibérations

29.10.2007 - Décidé de donner suite à l'initiative.

15.01.2008 - Adhésion.

Loi fédérale sur le contrat d'assurance (Loi sur le contrat d'assurance, LCA)

25.09.2008 CN Décision conforme au projet de la Commission

02.12.2008 CE Adhésion.

19.12.2008 CN La loi est adoptée au vote final.

19.12.2008 CE La loi est adoptée au vote final.

Les deux conseils ont approuvé la modification de la loi sans discussion et sans opposition.

Au vote final, la loi a été adoptée par 194 voix contre 0 au Conseil national et par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats.

08.011 CO. Droit de la société anonyme et droit comptable

Message du 21 décembre 2007 concernant la révision du code des obligations (Droit de la société anonyme et droit comptable; adaptation des droits de la société en nom collectif, de la société en commandite, de la société à responsabilité limitée, de la société coopérative, du registre du commerce et des raisons de commerce) (FF 2008 1407)

Situation initiale

Le projet du Conseil fédéral poursuit quatre objectifs principaux:

1. Renforcement de la gouvernance: le projet consolide le statut juridique des actionnaires, notamment dans leur qualité de propriétaires de la société anonyme. Le droit à l'information est mieux réglementé: un droit de requérir des renseignements par écrit est notamment créé pour les actionnaires des sociétés dont les actions ne sont pas cotées en bourse. Le projet abaisse aussi le seuil d'exercice de plusieurs droits de l'actionnaire (institution d'un examen spécial, convocation de l'assemblée générale, inscription d'un objet à l'ordre du jour, ouverture d'une action en dissolution).

Le projet autorise explicitement l'assemblée générale à adopter des dispositions statutaires relatives aux indemnités perçues par le conseil d'administration. Les statuts peuvent également stipuler que certaines décisions du conseil d'administration doivent être soumises à l'approbation de l'assemblée générale. Un droit d'obtenir des renseignements sur le montant des indemnités perçues par les membres de la haute direction est également créé en faveur des actionnaires des sociétés anonymes privées, car ces dernières, contrairement aux sociétés ouvertes au public, ne sont pas tenues de divulguer ces indemnités dans l'annexe aux comptes annuels.

Le régime de la représentation par la banque dépositaire et par un membre d'un organe de la société est abrogé et remplacé par un système de représentation des droits de vote par une personne indépendante. Le représentant indépendant ne pourra en principe exercer le droit de vote que s'il a reçu des instructions de l'actionnaire.

Le projet prévoit aussi que les sociétés pourront refuser de reconnaître le statut d'actionnaire aux personnes qui ont acquis des actions dans le cadre d'un prêt de titres (securities lending). Dans ce cas, l'acquéreur ne pourra pas participer à l'assemblée générale. Lorsque la société aliène ses propres titres dans le cadre d'une transaction de ce type, le droit de vote des actions en question est automatiquement suspendu.

Parmi les autres nouveautés, il convient de mentionner l'élection annuelle et individuelle des membres du conseil d'administration. La procédure en cas de conflit d'intérêts au sein du conseil d'administration et de la direction est en outre réglée de façon explicite. Les sociétés ouvertes au public doivent en outre adopter des règles empêchant leurs administrateurs d'exercer une influence réciproque sur le montant de leurs indemnités.

Enfin, la responsabilité de l'organe de révision en cas de dommage commis uniquement par négligence est limitée au montant à raison duquel le réviseur serait tenu d'en répondre à la suite d'une action récursoire.

1. Assouplissement des règles relatives à la structure du capital: le projet institue une "marge de fluctuation du capital", par laquelle l'assemblée générale peut autoriser le conseil d'administration à augmenter et réduire plusieurs fois le capital-actions dans une fourchette définie. Par ailleurs, le concept de valeur nominale minimale des actions est abandonné, ce qui signifie que la valeur nominale peut tendre vers zéro. La limitation actuelle du capital-participation au double du capital-actions est supprimée dans les sociétés dont les bons de participation sont cotés en bourse. Et pour finir, la constitution et l'affectation des réserves sont soumises à de nouvelles règles.

2. Modernisation du régime de l'assemblée générale: le projet autorise l'utilisation des médias électroniques pour la préparation et pour la tenue de l'assemblée générale. Il fixe aussi les conditions légales dans lesquelles la société peut organiser une assemblée générale "multi-sites" ou à l'étranger. Dans certaines conditions, il permet même de renoncer totalement à un lieu de réunion physique (assemblée générale "électronique" ou virtuelle).

3. Réforme du droit comptable: le régime comptable actuel est obsolète et doit être refondu. Le projet propose d'uniformiser les règles pour toutes les formes de sociétés régies par le droit privé et de différencier les exigences selon l'importance économique de l'entreprise. Il contient donc des dispositions générales qui s'appliquent à toutes les entités juridiques soumises à l'obligation de tenir une comptabilité et de présenter des comptes. Ces règles comptables correspondent au standard appliqué actuellement dans les PME bien gérées. Des dispositions plus rigoureuses sont fixées pour les grandes entreprises et pour les groupes de sociétés. Lorsque certaines conditions sont remplies, l'entreprise est ainsi tenue de dresser ses états financiers selon une norme comptable reconnue (p. ex. Swiss GAAP RPC ou IFRS). Ces états financiers doivent refléter la situation économique réelle de l'entreprise (principe de sincérité ou de "fair presentation"). L'obligation d'établir les comptes selon une norme comptable reconnue répond aux besoins du marché des capitaux et vise à protéger les actionnaires minoritaires. Les entreprises ont aussi la possibilité d'établir leurs comptes annuels uniquement selon une norme comptable reconnue. Si une

entreprise établit pour la première fois ses comptes selon une norme comptable reconnue au cours des trois premiers exercices suivant l'entrée en vigueur de la loi, les réserves latentes qui devront être dissoutes par suite de l'application des nouvelles règles pourront faire l'objet d'une imposition échelonnée. Par ailleurs, le nouveau régime comptable est fiscalement neutre. Les dispositions régissant l'établissement des comptes dans les groupes de sociétés sont également modifiées. Lorsque certaines conditions sont remplies, les petits groupes peuvent notamment être libérés de l'obligation d'établir des comptes consolidés. Les comptes consolidés doivent obligatoirement être établis selon une norme comptable reconnue. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Code des obligations (Droit de la société anonyme et droit comptable; adaptation des droits de la société en nom collectif, de la société en commandite, de la société à responsabilité limitée, de la société coopérative, du registre du commerce et des raisons de commerce)

11.06.2009 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

Projet 2

Code des obligations (Droit comptable)

03.12.2009 CE Décision modifiant le projet de la Commission
20.09.2010 CN Discussion. L'objet a été traité jusqu'à l'art. 961d.
08.12.2010 CN Divergences.
16.03.2011 CE Divergences.
01.06.2011 CN Divergences.
12.09.2011 CE Divergences.

Projet 3

Code des obligations (Droit de la révision) (Proposition Ineichen)

20.09.2010 CN Décision selon proposition Ineichen.
29.11.2010 CE Non entrer en matière.
08.12.2010 CN Maintenir (= entrer en matière).
28.02.2011 CE Divergences.
09.03.2011 CN Divergences.
16.03.2011 CE Divergences.
01.06.2011 CN Adhésion.
17.06.2011 CE La loi est adoptée au vote final.
17.06.2011 CN La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** a mené un seul débat d'entrée en matière sur l'initiative contre les rémunérations abusives (voir objet 08.080, projet 1) et la révision du droit de la société anonyme et du droit comptable. Le Conseil fédéral a en effet tenu compte des revendications de l'initiative pour faire de nouvelles propositions sur le droit de la société anonyme en guise de contre-projet indirect (objet 08.080, projet 2). Si les attaques contre les bonus ont fusé lors du débat, la plupart des sénateurs ont toutefois jugé l'initiative excessive. Les nouvelles propositions du conseil ainsi que celles de la commission ont été saluées par les Verts et la gauche, lesquels auraient toutefois souhaité aller plus loin dans la réglementation des indemnités notamment. Les représentants des partis bourgeois ont quant à eux mis en avant la défense de la place économique et financière suisse pour justifier leur retenue.

Projet 1

L'entrée en matière n'a pas été contestée, pas plus que le report de la partie concernant le droit comptable. Le Conseil des Etats a imprimé une ligne libérale à la réforme du droit de la société anonyme. Toute une série de précautions proposées par le Conseil fédéral ou la commission ont été rejetées.

Ainsi, en ce qui concerne les indemnités, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-CE) avait réclamé l'interdiction des indemnités de départ des grands patrons, des rémunérations anticipées et des primes pour achats ou ventes d'entreprise. Les élus des partis bourgeois sont parvenus à convaincre le Conseil des Etats qu'interdire ces indemnités, indépendamment des circonstances, serait disproportionné. La précision ajoutée par le rapporteur de la commission, Claude Janiak (S, BL), selon

laquelle ce tour de vis n'aurait touché que quelques 300 entités et le soutien de la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf à cette formulation restreinte n'ont rien changé. Par 22 voix contre 15, le conseil a renoncé à interdire les parachutes dorés (art. 717, al. 1b)

Toujours au chapitre des indemnités, le conseil s'est contenté de préciser que les montants devaient être fixés en prenant en considération la situation économique et la prospérité à long terme de l'entreprise, comme le souhaitait la majorité de sa commission. (art. 717, al. 1a) Des minorités roses-vertes ont tenté d'introduire une série de critères plus stricts, mais sans succès. Les propositions pour limiter la part variable du salaire à 50 % au plus des indemnités de base (art. 717, al. 1a) ou pour fixer une fourchette entre le plus haut et le plus bas salaire (art. 731, al. 1) ont été rejetées. De même a été écartée, par 23 voix contre 13, l'idée de faire adopter le règlement des indemnités des cadres par l'assemblée générale (art. 731c, al.1). L'assemblée générale devra voter chaque année la somme totale des rémunérations du conseil d'administration (art. 731e).

En revanche, le conseil a suivi la majorité de sa commission qui ne souhaitait accorder qu'un droit consultatif aux actionnaires sur le montant global des indemnités perçues par les personnes chargées de la gestion et les membres du conseil consultatif. (731f, al. 1). Auparavant, le conseil avait refusé par 18 voix contre 14 une proposition de minorité Werner Luginbühl (BD, BE) qui souhaitait empêcher les sociétés d'autoriser leur assemblée générale à fixer les indemnités de la direction. (art. 627, ch. 14).

Sur la question de la restitution des indemnités, la CAJ-CE s'était ralliée dans les grandes lignes aux nouvelles propositions du Conseil fédéral. Les actions en justice seront facilitées. Les indemnités devront être restituées, quels que soient les résultats financiers de l'entreprise. Un des critères choisis par le Conseil fédéral pour la restitution est l'existence d'un déséquilibre considérable entre prestation et contre-prestation (art. 678, al. 2). Une proposition de minorité rose-verte qui aurait voulu imposer un remboursement des indemnités également lorsque ces dernières étaient disproportionnées par rapport à la situation économique de la société a nettement échoué par 21 voix contre 6. (al. 2)

S'agissant de la transparence, le Conseil des Etats a renoncé à exiger la publication des indemnités de chaque membre de la direction, comme le proposait la majorité de sa commission. Une proposition d'Erika Forster (RL, SG) pour adhérer au projet du Conseil fédéral et limiter la publication au revenu du membre dont la rémunération est la plus élevée a été acceptée. (art. 697quater, al. 4, ch. 2). La majorité de la commission demandait également que les indemnités de certains non-membres des organes dirigeants de la société soient aussi mentionnées. Saluée par la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, cette disposition a été rejetée par 16 voix contre 15. (art. 697quater, al. 4, ch. 4)

A l'art. 622, une minorité de la commission emmenée par Géraldine Savary (S, VD) a proposé, sans succès, de supprimer l'action au porteur (26 voix contre 10). La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a signalé que cette proposition figurait dans l'avant-projet mis en consultation, mais qu'au vu des réactions très négatives, le Conseil fédéral y avait renoncé.

La Chambre des cantons a également suivi la majorité de sa commission et fait fi de l'opposition du centre-gauche et du Conseil fédéral pour imposer un nouveau système en faveur des actionnaires non-inscrits au registre des actionnaires (art. 627, ch. 26). Par 20 voix contre 13, elle a décidé de leur accorder un droit de vote lors de l'assemblée générale par le biais de la société ou de la banque qui détient leurs intérêts. Ce modèle dit " des nominee " permet d'éviter que de petites minorités contrôlent une société, a assuré Rolf Schweiger (RL, ZG). Jusqu'ici, les personnes qui rachètent des titres mais renoncent à s'inscrire au registre des actionnaires reçoivent des dividendes mais ne disposent pas du droit de vote. Pour la minorité de la commission, le modèle proposé est opaque et contrevient aux exigences du GAFI et de l'OCDE. Selon la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, plus personne, avec l'introduction de ce modèle, n'aurait intérêt à s'inscrire au registre des actionnaires. Cela équivaut à affaiblir le contre-projet à l'initiative.

Comme alternative au modèle " des nominee ", une proposition de minorité rose-verte aurait voulu que la part des bénéfices accordée à un actionnaire ayant fait usage au moins une fois de son droit de vote à l'assemblée générale soit augmentée de 20 %. La part accordée aux autres actionnaires serait réduite en conséquence. (art. 660, art. 1) Jugée trop compliquée à mettre en oeuvre et trop chère, cette proposition qui, pour ses opposants, affaiblirait de surcroît la place financière suisse, a été rejetée par 25 voix contre 8.

Concernant le renforcement du droit des actionnaires, le Conseil fédéral proposait que chaque actionnaire puisse demander des renseignements sur les affaires de la société au conseil d'administration dans les sociétés dont les actions ne sont pas cotées en bourse (art. 697, al. 2 et 3). Pour le Conseil fédéral, soutenu par une minorité rose-verte de la commission, cette disposition favoriserait la transparence

interne. Elle serait importante pour la protection du droit des actionnaires qui, dans les entreprises non cotées en bourse ne bénéficient que de moyens limités pour accéder à ces informations. La plupart des sénateurs ont été sensibles aux arguments de la majorité de la commission qui craignait une surcharge administrative. Le Conseil des Etats a biffé ces nouvelles dispositions par 28 voix contre 6, au grand dam de la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf.

Dans les sociétés non cotées en bourse, les actionnaires ne pourront pas non plus demander au conseil d'administration de leur fournir des renseignements sur les indemnités. Pour protéger les PME, Rolf Büttiker (RL, SO) a proposé de biffer cette nouvelle proposition du Conseil fédéral, pourtant soutenue par la commission. (art. 697quinquies).

Le Conseil fédéral aurait également souhaité que les statuts d'une société anonyme puissent obliger le conseil d'administration à soumettre certaines décisions à l'approbation de l'assemblée générale. Cette version, soutenue par une minorité de centre gauche de la commission, a toutefois été rejetée par 29 voix contre 10. (art. 627 ch. 14, art. 716b)

Contre l'avis du Conseil fédéral et de la majorité de la commission, les actionnaires ont été limités dans leur droit à instituer un contrôle spécial (art. 697b). Pour les sociétés cotées en bourse, Felix Gutzwiller (RL, ZH) a proposé de porter à 3 % la part des actions nécessaires pour pouvoir demander ce contrôle en cas de refus de l'assemblée générale. Le Conseil fédéral avait fixé une limite de 0,5 %. Selon le sénateur, il s'agit d'empêcher que de petits groupes puissent demander l'ouverture d'une enquête dévoreuse d'argent et de temps contre la volonté de l'assemblée générale. La proposition Gutzwiller a été acceptée par 19 voix contre 15 malgré l'opposition de la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf. Pour cette dernière un contrôle spécial devient, dans ces conditions, pratiquement irréalisable. Pour les sociétés non cotées en bourse, une minorité emmenée par Germann Hannes (V, SH) a proposé que la proportion soit de 10 % et non pas de 5 % comme le souhaitait le Conseil fédéral. La minorité l'a emporté par 22 voix contre 10.

Au lieu de l'élection annuelle préconisée par le Conseil fédéral, les sénateurs ont suivi la majorité de la commission et décidé que les membres du conseil d'administration continueraient d'être élus pour trois ans en principe. Ils ont toutefois limité la durée de fonction à quatre ans au plus. (art. 710, al. 1). Pour les sociétés cotées en bourse, le président du conseil d'administration sera, comme le souhaitait le Conseil fédéral, élu par les actionnaires. La proposition d'Helen Leumann (RL, LU) d'utiliser une formule potestative a clairement échoué par 23 voix contre 6. (art. 712, al.1)

Au vote sur l'ensemble, le projet a été accepté par 26 voix contre 8 et 5 abstentions.

A sa séance des 2 et 3 septembre 2010, la Commission des affaires juridiques du **Conseil national** (CAJ-N) a décidé de suspendre tous les débats concernant le projet 1, Droit de la société anonyme, examiné dans le cadre de l'objet 08.011 jusqu'à ce que le contre-projet indirect (initiative de la CAJ-CE ; objet 10.443) ait été adopté au vote final. Le projet 1 pourra alors être adapté de façon à tenir compte des dispositions contenues dans le contre-projet indirect.

Projet 2

Au nom de la Commission des affaires juridiques (CAJ-S), chargée de l'examen préalable, Claude Janiak (S, BL) a rappelé que le **Conseil des Etats** avait décidé, en juin 2009, de retirer du projet initial les dispositions concernant le droit comptable et de les examiner séparément lors d'un débat ultérieur. Le conseil souhaitait ainsi accélérer le débat portant sur le volet consacré à la révision du droit de la société anonyme, que la Chambre haute et le Conseil fédéral entendaient présenter comme contre-projet indirect à l'initiative populaire " Contre les rémunérations abusives " (08.080). La CAJ soumettait donc alors à son conseil un nouveau " projet 2 " rassemblant les dispositions relatives au droit comptable. Au cours de l'examen préalable, la commission avait établi s'il convenait de reprendre les différentes propositions du Conseil fédéral provisoirement retirées du projet initial ou s'il fallait en déposer de nouvelles.

C'est sans opposition que le Conseil des Etats a décidé d'entrer en matière sur le projet. S'il a adhéré à l'essentiel des propositions du Conseil fédéral, il a toutefois préféré suivre l'avis de sa commission sur certains points importants. Il a ainsi décidé de n'assujettir à l'obligation de tenir une comptabilité et de présenter des comptes que les entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 250 000 francs (art. 957, al. 1 et 2). La minorité emmenée par Dick Marty (RL, TI), qui, à l'instar du Conseil fédéral, proposait de retenir l'inscription au registre du commerce comme critère déterminant l'obligation susmentionnée, n'a pas su convaincre : sa proposition a été balayée par 26 voix contre 9. En revanche, la Chambre des cantons a adopté, par 23 voix contre 11, la proposition d'une autre minorité, emmenée par Verena Diener (CEg, ZH), visant à libérer de l'obligation en question les associations et les fondations qui

ne sont pas tenues d'être inscrites au registre du commerce, de même que les fondations dispensées de l'obligation de désigner un organe de révision.

Suivant une proposition individuelle de Konrad Graber (CEg, LU), le Conseil des Etats a en outre avalisé, sans en débattre, l'insertion d'une précision dans les dispositions relatives à la structure minimale du compte de résultat : les impôts directs devront désormais être mentionnés distinctement aussi bien dans le compte de résultat par nature que dans le compte de résultat par fonction (art. 959b, al. 2, ch. 9bis et al. 3, ch. 6bis).

La Chambre haute a par ailleurs procédé à deux ajouts concernant les dispositions relatives à l'annexe aux comptes annuels. Par 24 voix contre 9, elle a adopté, contre l'avis du Conseil fédéral, une proposition individuelle de Konrad Graber visant à ce que figure dans l'annexe en question non pas l'intégralité des réserves latentes nouvellement créées, mais uniquement la différence entre ces réserves et les réserves dissoutes (art. 959c, al. 2, ch. 2bis). La cheffe du Département fédéral de justice et police, Eveline Widmer-Schlumpf, avait répété en vain aux députés qu'une telle disposition serait contraire à l'un des objectifs de la révision, à savoir que les états financiers reflètent la situation économique réelle d'une entreprise. En outre, le Conseil des Etats a avalisé, sans en débattre, une proposition de commission demandant que soient également indiqués dans l'annexe aux comptes annuels le nombre et la valeur des droits de participation ou des options sur de tels droits attribués aux membres des organes supérieurs de direction ou d'administration, ainsi qu'aux travailleurs (art. 959c, al. 2, ch. 10bis).

En ce qui concerne les principes d'évaluation, le conseil a, là aussi, modifié le projet du Conseil fédéral. Faisant fi des objections de la ministre de la justice concernant la légalité et la sécurité du droit, la Chambre des cantons a en effet adhéré, par 19 voix contre 9, à une proposition individuelle de Paul Niederberger (CEg, NW) prévoyant que les éléments de l'actif et les dettes doivent être évalués individuellement non pas de manière systématique, mais " en règle générale " (art. 960, al. 1).

Enfin, les députés se sont penchés sur les conditions applicables à l'établissement d'états financiers selon une norme comptable reconnue ou à l'établissement de comptes consolidés. S'agissant de l'établissement d'états financiers selon une norme reconnue, le Conseil fédéral et la majorité de la commission proposaient que les associés puissent exiger une telle mesure s'ils représentaient ensemble au moins 10 % du capital social. Par 17 voix contre 10, le Conseil des Etats a toutefois décidé de porter ce chiffre à 20 % (art. 962, al. 4, ch. 1), suivant la proposition d'une minorité emmené par Werner Luginbühl (BD, BE). Pour ce qui est de l'établissement de comptes consolidés, la Chambre haute a, là aussi, assoupli les dispositions du projet. Adoptant la proposition d'une autre minorité, également emmenée par Werner Luginbühl, elle a en effet revu à la hausse les seuils initialement fixés par le Conseil fédéral - et approuvés par la majorité de la commission - à partir desquels une personne morale est libérée de l'obligation d'établir des comptes consolidés : 20 millions de francs (au lieu de 10 millions) pour le total du bilan et 40 millions de francs (au lieu de 20 millions) pour le chiffre d'affaires (art. 963a, al. 1, ch. 1). De plus, le conseil a décidé, par 18 voix contre 9, de suivre l'avis de sa commission, contre celui du Conseil fédéral et d'une minorité de gauche, en autorisant une entreprise, à certaines conditions, à transférer à une entreprise qu'elle contrôle l'obligation d'établir des comptes consolidés (art. 963, al. 3).

Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté la révision du droit comptable par 15 voix sans opposition, six députés de gauche ayant choisi de s'abstenir.

Au vote sur l'ensemble, le **Conseil national** a adopté la révision du droit comptable par 111 voix contre 34 et 14 abstentions. Le groupe socialiste a refusé le projet alors que le groupe vert s'est divisé, dans une proportion de deux contre un, entre abstention et rejet. Le Conseil national a créé un certain nombre de divergences avec le Conseil des Etats, dans la mesure où il a encore assoupli les réglementations proposées. Alors que les représentants des partis bourgeois ont plaidé avant tout l'allègement administratif, ceux du camp rose-vert ont, en vain, appelé à davantage de transparence.

Discussion par article

Par 115 voix contre 58, le Conseil national a, selon la proposition d'Arthur Loepfe (CEg, AI), relevé à 500 000 francs le seuil jusqu'auquel les petites entreprises peuvent tenir une comptabilité simplifiée (art. 957 al. 1 et 2), au lieu des 250'000 francs adoptés par le Conseil des Etats et défendus par la majorité de la commission. La proposition de minorité emmenée par Susanne Leutenegger Oberholzer (S, BL), qui aurait souhaité conserver la version du Conseil fédéral - correspondant à 100 000 francs - a été écartée.

A l'article 959c, alinéa 1, chiffre 2bis, une minorité rose-verte aurait voulu biffer les restrictions à la transparence concernant les réserves latentes et autres provisions. Ces restrictions, introduites par le Conseil des Etats et critiquées par la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, ont toutefois été confirmées par le Conseil national (109 voix contre 48).

A l'article 960b, le Conseil national a suivi une minorité de sa commission emmenée par Kurt Fluri (RL, SO) et, par 89 voix contre 69, élargi les exceptions au principe d'évaluation des actifs cotés en Bourse au cours du jour ou au prix d'acquisition. S'agissant de la prise en compte des dettes (art. 960e, al. 1), le Conseil national s'est également écarté de la version du Conseil des Etats et du Conseil fédéral, qui prônait le statu quo. Par 77 voix contre 65, la majorité bourgeoise a voulu permettre de comptabiliser à l'avenir les dettes à leur valeur d'émission ou de reprise, si celles-ci diffèrent de la valeur nominale. La minorité emmenée par Daniel Vischer (G, ZH), qui proposait d'adhérer à la version du Conseil des Etats, a été écartée.

Les propositions des minorités roses-vertes concernant le contenu des rapports annuels des grandes entreprises ont, elles aussi, été rejetées. Contrairement au Conseil fédéral et au Conseil des Etats, le Conseil national a ainsi décidé, par 102 voix contre 55, que le rapport annuel ne devait pas contenir d'informations sur les perspectives de l'entreprise (art. 961c, al. 2, ch. 6). Il a en outre, par 105 voix contre 57, refusé d'obliger ces entreprises cotées en bourse à établir un rapport de développement durable rendant compte des impacts environnementaux et sociaux de leurs activités (art. 961cbis).

A l'article 963, alinéa 3, la version adoptée par le Conseil des Etats prévoyait que la personne morale en charge du contrôle puisse, à certaines conditions, transférer à une entreprise qu'elle contrôle l'obligation de dresser des comptes consolidés. Par 96 voix contre 58, le Conseil national a suivi la majorité de sa commission, laquelle proposait de réserver cette option uniquement aux associations, aux fondations et aux sociétés coopératives. Une minorité emmenée par Susanne Leutenegger Oberholzer (S, BL) et soutenue par le Conseil fédéral aurait souhaité biffer cette disposition, estimant qu'elle risquerait d'entraîner des abus.

A l'article 963a, alinéa 2, qui détaille les cas où une entreprise reste tenue d'établir des comptes consolidés, le Conseil national a adopté, par 107 voix contre 57, une proposition d'Arthur Loepfe (CEg, AI) pour éviter que des individus isolés ne puissent tenter des actions procédurières.

Contrairement à l'avis du Conseil fédéral et d'une minorité de la commission, le Conseil national a adopté, par 99 voix contre 50, une nouvelle version de l'article 963b selon laquelle seuls " les comptes consolidés des sociétés dont les titres sont cotés en Bourse, lorsque la Bourse l'exige ; des sociétés coopératives, lorsqu'elles comptent au moins 2000 membres ; des fondations, lorsque la loi les soumet au contrôle ordinaire sont établis selon une norme comptable reconnue ". Selon le rapporteur de la commission, il s'agit ainsi de ne pas surcharger inutilement les entreprises, mêmes relativement grandes, qui ne sont pas cotées en bourse.

Sur certains points, le **Conseil des Etats** s'est rapproché du Conseil national. Ainsi, à l'art. 957, il s'est rangé à l'avis d'une minorité de sa commission en relevant, comme le Conseil national, à 500 000 francs le seuil jusqu'auquel les petites entreprises peuvent tenir une comptabilité simplifiée. Sur d'autres points en revanche, le Conseil des Etats, qui avait suivi le Conseil fédéral, a maintenu ses positions, conservant ainsi des divergences avec la Chambre basse. C'est le cas notamment aux articles 960b, 960e, al. 1, où les dettes devraient être comptabilisées à leur valeur nominale seulement, 961c, al. 2, ch. 6, où les informations sur les perspectives de l'entreprise devraient figurer dans le rapport annuel. A l'art. 963b, le Conseil fédéral, qui avait été soutenu par le Conseil des Etats, avait proposé de rendre obligatoire l'utilisation d'une norme comptable reconnue pour l'établissement des comptes consolidés. Le Conseil national avait toutefois limité cette obligation à certaines entreprises. Par 18 voix contre 17, les conseillers aux Etats ont suivi une proposition de Roberto Zanetti (S, SO) et maintenu leur décision précédente, alors que la commission proposait de se rallier au Conseil national. A l'article 963, al. 3, le Conseil des Etats a également maintenu sa position concernant la possibilité de transmettre l'obligation d'établir des comptes consolidés à une entreprise contrôlée selon la proposition de sa commission.

Le **Conseil national** s'est rallié au Conseil des Etats sur les art. 959a et 959c, lesquels concernent les dispositions relatives à la structure minimale du compte de résultat et à l'annexe aux comptes annuels. En revanche, il a maintenu les divergences sur les autres points, se ralliant ainsi aux propositions issues des rangs de la droite.

Le Conseil national estime qu'on peut évaluer - outre les éléments de l'actif cotés en bourse - ceux qui ont un "prix courant observable" au-delà du coût d'acquisition (art. 960b). Alors que le Conseil des Etats considère que les dettes doivent toujours être inscrites à leur valeur nominale, pour le Conseil national la valeur d'émission (plus basse) est aussi autorisée (art. 960e, al. 1). Pour le Conseil national, contrairement au Conseil des Etats, le rapport annuel ne devra plus contenir des informations sur les perspectives de l'entreprise. Le Conseil des Etats et le Conseil national divergent également sur la hauteur du quorum nécessaire pour faire valoir les droits des parts minoritaires (art. 961d, al. 2, ch. 1) et

sur la possibilité de déléguer à une autre société du groupe l'obligation d'établir des comptes consolidés (art. 963, al. 3). Alors que le Conseil des Etats avait décidé de faire respecter un référentiel comptable reconnu en cas de consolidation (p. ex. Swiss GAAP RPC, IFRS), le Conseil national s'y est refusé (art. 963b).

Le **Conseil des Etats** a très largement suivi les propositions de sa commission. S'il s'est rallié au Conseil national aux articles 960b (actifs cotés en bourse), 963, al. 3 (transmission des comptes consolidés à une entreprise contrôlée sous certaines conditions), il a conservé un certain nombre de divergences avec le Conseil national. C'est ainsi qu'il a notamment maintenu de justesse, par 18 voix contre 16, la proposition selon laquelle le Conseil fédéral désigne les normes comptables reconnues (art. 962a, al. 5). En ce qui concerne la règle sur l'établissement des comptes consolidés (art. 963b), il a introduit un nouvel alinéa 3, lequel prévoit que l'obligation de tenir des comptes consolidés selon une norme comptable soit maintenue si des minorités déterminées d'associées le demandent. En revanche, il a adopté la version du Conseil national aux alinéas 1 et 2.

Projet 3

Sur proposition de sa commission, le **Conseil national** a intégré à la révision du droit comptable l'article 727 du code des obligations (CO) concernant l'obligation de révision. Cette disposition soumet à un contrôle ordinaire non seulement les sociétés ouvertes au public et les sociétés ayant l'obligation d'établir des comptes de groupe, mais également les sociétés qui dépassent deux des trois valeurs suivantes : total du bilan de 10 millions de francs, chiffre d'affaires de 20 millions de francs, moyenne annuelle de 50 emplois à plein temps. Le projet de révision du droit comptable considère comme " grandes " les entreprises qui atteignent les valeurs susmentionnées et soumet ces entreprises à des exigences supplémentaires.

Cet article a donné lieu à une discussion animée et fait l'objet de plusieurs propositions. La majorité de la commission a proposé des valeurs plus élevées (total du bilan de 20 millions de francs, chiffre d'affaires de 40 millions de francs et effectif de 250 emplois à plein temps). Selon elle, les valeurs actuelles seraient trop basses et cela porterait préjudice aux PME, pour lesquelles un contrôle ordinaire entraînerait des coûts déraisonnables par rapport à son utilité. Une minorité emmenée par Pirmin Schwander a souhaité porter le chiffre d'affaires à 80 millions de francs. Une seconde minorité rose-verte, emmenée par Susanne Leutenegger Oberholzer (S, BL) a proposé, quant à elle, de maintenir le droit en vigueur. Aux yeux de la porte-parole, les valeurs actuelles, en vigueur depuis le 1er janvier 2008 seulement, sont le résultat d'un compromis auquel étaient parvenus les conseils après de longs débats. Par ailleurs, le relèvement des valeurs remettrait en question l'ensemble de la révision. Pour Otto Ineichen (RL, LU) l'article 727 CO, avec à l'alinéa 1, chiffre 2 les mêmes valeurs que celles proposées par la majorité de la commission devrait faire l'objet d'un nouveau projet de loi (projet 3) dont la date d'entrée en vigueur serait fixée au 1er juillet 2011. Opposée aux propositions de minorité, la proposition de la majorité de la commission l'a emportée par respectivement 105 voix contre 72 avec 3 abstentions et 126 voix contre 51 avec 1 abstention. Mais la proposition de la majorité de la commission a été écartée (75 voix contre 100 et 4 abstentions) au profit de la proposition Ineichen, soutenue par tous les groupes à l'exception des groupes socialiste, vert et d'une majorité du groupe CEg.

Au nom de la Commission des affaires juridiques du **Conseil des Etats**, Hermann Bürgi (V, TG) a expliqué pourquoi, pour des raisons formelles et sans préjuger du fond, il convenait de ne pas entrer en matière sur le projet 3. La commission estime en effet qu'il n'est pas judicieux de traiter la question du relèvement des valeurs-seuils contraignant une entreprise à se soumettre à un contrôle ordinaire dans un projet séparé. Elle souhaite débattre de cette question dans le cadre du projet relatif au droit comptable et éviter ainsi un nouveau splitting de l'objet 08.011. Le Conseil des Etats a suivi sa commission.

Le **Conseil national** a maintenu sa décision par 103 voix contre 56. Des porte-parole des groupes bourgeois ont répété qu'il fallait faire profiter les PME concernées le plus rapidement possible de la réduction des coûts de révision. Selon un document des chambres de commerce, une révision ordinaire pour une firme non cotée en bourse coûte en moyenne 32 500 francs alors qu'une révision limitée revient à seulement 4 900 francs, a argumenté Kurt Fluri (RL, SO). Au nom de la minorité de la commission, Susanne Leutenegger-Oberholzer (S, BL), a souligné qu'un traitement hâtif de la question des valeurs-seuils empêchait un examen vraiment sérieux du projet. Elle a d'autre part rappelé que le nouveau droit n'était en vigueur que depuis 2008 et jugé irréaliste une entrée en vigueur du projet 3 au 1er juillet 2011.

La majorité de la Commission des affaires juridiques du **Conseil des Etats**, soutenue par la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, a proposé à son conseil de maintenir sa décision. Son rapporteur a

rappelé que les dispositions concernant le droit de la révision n'étaient en vigueur que depuis 2008 et qu'il était de ce fait, trop tôt pour y apporter des modifications, d'autant plus que rien dans la situation actuelle des entreprises ne justifiait une telle précipitation. Mais la minorité, qui entendait soutenir la loi et donner ainsi un signal positif et rapide aux PME, plus touchées qu'annoncé par les normes entrées en vigueur en 2008, l'a emporté par 21 voix contre 19. Dans la discussion par article, le Conseil des Etats a toutefois introduit une divergence avec le Conseil national et décidé, par 25 voix contre 12, de laisser au Conseil fédéral le soin de fixer la date d'entrée en vigueur. Au vote sur l'ensemble, la loi a été adoptée par 24 voix contre 9 et 7 abstentions.

Par 105 voix contre 45, le **Conseil national** a tenu à fixer la date d'entrée en vigueur au 1er janvier 2012 - pour autant qu'il n'y ait pas de référendum - au motif qu'il fallait éviter tout retard dans l'application de la loi.

Le **Conseil des Etats** a maintenu sa décision par 26 voix contre 9, estimant que les assurances données par le Conseil fédéral pour une entrée en vigueur aussi rapide que possible étaient suffisantes.

Malgré l'opposition d'une minorité UDC de la commission, le **Conseil national** s'est finalement rangé aux arguments du Conseil des Etats par 86 voix contre 49 sans abstention.

Au vote final, le Conseil national a adopté le projet 3 par 147 voix contre 34, ces dernières issues du groupe socialiste, et le Conseil des Etats en a fait de même par 34 voix contre 5.

Etat de la synthèse : octobre 2011

08.049 Message 2008 sur les constructions civiles

Message du 30 mai 2008 concernant les projets de construction et l'acquisition de terrains et d'immeubles du secteur civil (Message 2008 sur les constructions civiles) (FF 2008 5325)

Situation initiale

Avec le message 2008 sur les constructions civiles, le Conseil fédéral demande au Parlement un crédit global de 481,5 millions de francs, visant à augmenter le crédit d'engagement "Constructions civiles". Les principaux projets visés sont la construction de bâtiments administratifs sur l'aire de "Meielen" à Zollikofen et à Liebefeld, commune de Köniz (étape A). Le message porte également sur l'extension du Musée national suisse à Zurich (étape B) et du centre d'archivage de la Cinémathèque suisse à Penthaz. Demandés individuellement auparavant, les crédits de programme sont maintenant réunis en un seul crédit-cadre.

L'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) sera regroupé sur un nombre restreint de sites. C'est ainsi que la construction d'un bâtiment appartenant à la Confédération à Zollikofen libérera des bâtiments pris en location en ville de Berne. Cette concentration de 700 postes de travail permettra d'optimiser les processus et de réduire les frais fixes. Compétent pour la construction des bâtiments, l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) envisage de lancer un concours portant sur les études et la réalisation du bâtiment en 2009. Selon le droit des marchés publics, le financement des prestations d'études et de réalisation d'un tel projet doit être garanti au moment de l'appel d'offres déjà; or un projet concret ne sera disponible que lorsque le résultat du concours sera connu. Ce projet va nécessiter un crédit d'engagement de 108 millions de francs.

Dans ses instructions 2012 concernant l'utilisation économique des bâtiments civils de la Confédération, le Conseil fédéral a chargé l'OFCL de mettre à la disposition de l'administration fédérale, à long terme, des ouvrages polyvalents, de taille appropriée et appartenant à la Confédération. Compte tenu de ce document, un autre centre administratif sera construit à Liebefeld, commune de Köniz (étape A). Cette extension permettra à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), déjà présent sur place, de renoncer à cinq bâtiments loués en ville de Berne et, par conséquent, de concentrer ses effectifs sur un site unique. Compte tenu des besoins annoncés par l'OFSP et par d'autres unités, il est prévu d'implanter à Liebefeld 720 postes de travail.

L'étape A permettra non seulement de disposer à partir 2012 d'un bâtiment principal pour 85,0 millions de francs, mais garantira l'évolution générale à long terme du site de Liebefeld. De plus, des travaux préalables pour des conduites, des déconstructions, des infrastructures centrales, des aménagements extérieurs et des raccordements nécessiteront 13,0 millions de francs supplémentaires. Au final, ces

prestations revaloriseront le site et permettront d'y concentrer comme prévu un grand nombre de places de travail.

Une attention particulière sera accordée à une réalisation durable, ménageant les ressources. L'alimentation en énergie sera assurée en partie par la nappe d'eau souterraine et en partie par le gaz. Les nouveaux bâtiments devront au moins être conformes au standard MINERGIE-ECO. La construction du bâtiment de Kôniz est estimée au total à 98 millions de francs.

Extension du Musée national suisse; rénovation de la Cinémathèque suisse

La rénovation complète et l'extension du Musée national suisse à Zurich comptent parmi les projets de construction les plus ambitieux de la Confédération. Depuis son ouverture en 1898, le Musée n'a plus été rénové; de plus, envisagée en raison du manque de place, son extension n'a jamais été menée à bien. Les études portant sur la rénovation complète et l'extension du Musée ont débuté en 2002. Les travaux se déroulent en trois étapes, mais le musée reste ouvert en permanence.

Le projet décrit dans le message (étape B) vise à fournir des locaux d'exposition, de présentation et d'exploitation modernes, répondant aux attentes d'un Musée historique et culturel du 21^{ème} siècle. De plus, des halles modulaires destinées à des expositions temporaires accueillant un large public, un centre d'étude, un auditorium et un restaurant seront aménagés.

Par l'arrêté du Conseil fédéral du 10 juin 2005, l'OFCL a été chargé de prendre des mesures immédiates pour maintenir la sécurité et assurer l'exploitation de la Cinémathèque suisse (CS) à Penthaz et garantir ainsi son avenir à long terme. Le projet retenu prévoit la construction d'un bâtiment d'archivage souterrain (Penthaz II), ainsi que le changement d'affectation et la rénovation du bâtiment actuel (Penthaz I). Le bâtiment d'archivage pourra être agrandi plus tard afin d'être en mesure d'absorber également les collections à partir de 2020. La Confédération pourra ainsi garantir la conservation à long terme du patrimoine audiovisuel suisse. Les coûts totaux de l'extension du centre d'archivage de la CS sont estimés à 49,5 millions de francs.

Les crédits de programme, qui étaient demandés auparavant individuellement, sont maintenant réunis en un seul crédit-cadre soumis au Parlement, selon le Nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC). Ce crédit-cadre de 150 millions de francs sera décomposé en crédits d'engagement pour les immeubles civils. Font partie de ces immeubles les bâtiments destinés aux tribunaux fédéraux, ceux de la Confédération à l'étranger et ceux des commissions extra-parlementaires. (Source : communiqué de presse du Département des finances)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant les projets de construction et l'acquisition de terrains et d'immeubles du secteur civil (Message 2008 sur les constructions civiles)

23.09.2008 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

16.12.2008 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats**, après avoir entendu les explications détaillées du rapporteur de la commission, a adhéré aux propositions du Conseil fédéral sans discussion.

Au **Conseil national**, si quelques voix critiques se sont fait entendre concernant les montants des réserves, jugés élevés, ou le coût de certains projets comme celui du Musée national suisse, finalement seul le crédit de 4,2 millions destiné à acheter un appartement pour l'attaché militaire suisse en poste à Paris, dans les quartiers chics du XVI^e arrondissement, a suscité la désapprobation des parlementaires. Les rapporteurs de la commission ayant signalé que le projet avait été stoppé par l'administration fédérale, le conseil a adopté l'arrêté avec 168 voix contre 3.

08.054 Loi sur les entraves techniques au commerce

Message du 25 juin 2008 concernant la révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (FF 2008 6643)

Situation initiale

Douze ans après son entrée en vigueur, la loi sur les entraves techniques au commerce appelle une révision. La clé de voûte du projet est l'application autonome, par la Suisse, du "principe Cassis de Dijon" à certaines importations de la Communauté européenne (CE) et de l'Espace économique européen (EEE).

Par entraves techniques au commerce, on entend les obstacles aux échanges internationaux de produits qui résultent de prescriptions ou de normes techniques différentes, de leur application divergente ou de la répétition d'essais ou d'homologations déjà effectués à l'étranger. Le coût économique de ces entraves est considérable pour un pays qui, comme la Suisse, est fortement tributaire des échanges internationaux. A partir des années 90, le Conseil fédéral a poursuivi deux stratégies en vue d'éliminer les entraves techniques au commerce: l'harmonisation autonome des prescriptions suisses avec le droit de la CE et la conclusion d'accords internationaux sur l'accès réciproque au marché. L'accent a été mis sur l'élimination des obstacles techniques au commerce entre la Suisse et la CE, notamment les deux accords sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité et sur les échanges de produits agricoles, conclus dans le cadre des "Bilatérales I". Malgré ces deux instruments, un grand nombre d'entraves techniques au commerce demeurent et contribuent au niveau excessif des prix en Suisse. Aussi la révision proposée a-t-elle pour but de doter l'instrumentaire visant à lutter contre les entraves techniques au commerce d'un volet supplémentaire: l'application unilatérale du "principe Cassis de Dijon" à certaines importations en provenance de la CE ou de l'EEE.

Ce principe, qui remonte à un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) rendu en 1979 concernant la commercialisation en Allemagne de la liqueur française Cassis de Dijon, a pour vocation de contribuer à l'achèvement du marché intérieur. En vertu de ce principe, les produits importés d'un autre Etat membre qui ont été fabriqués selon les prescriptions de cet Etat peuvent en règle générale être mis sur le marché partout dans la CE. Les restrictions ne sont admissibles que lorsqu'elles sont commandées par la sauvegarde d'un intérêt public prépondérant.

Afin d'éviter la discrimination des producteurs indigènes, il est prévu que les producteurs suisses qui fabriquent des produits destinés au marché de la CE ou de l'Espace économique européen (EEE) puissent aussi les mettre sur le marché suisse conformément aux prescriptions en vigueur dans un Etat de la CE ou de l'EEE, à condition toutefois que ces produits soient légalement sur le marché de l'Etat concerné. Cette mesure, qui renforcerait la place économique suisse, vise à garantir que les producteurs suisses puissent à l'avenir fabriquer des produits pour l'ensemble du marché européen en satisfaisant aux prescriptions techniques d'un seul Etat et mettre leurs produits sur le marché domestique aux mêmes conditions que leurs concurrents de la CE ou de l'EEE. Une mesure supplémentaire est prévue pour éviter que les fabricants suisses dont la production est destinée uniquement au marché national ne soient pénalisés: s'ils constatent un désavantage du fait des prescriptions techniques propres à la Suisse, ils peuvent le signaler au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Dans ce genre de cas, le projet habiliterait le Conseil fédéral à prévoir une procédure d'autorisation pour les cas de rigueur, permettant aux entreprises suisses qui, à défaut, en pâtiraient de manière disproportionnée, de fabriquer leurs produits destinés au marché suisse conformément aux prescriptions selon lesquelles ont été fabriqués les produits étrangers concurrents mis sur le marché suisse. Il est prévu d'accorder ces autorisations à titre temporaire, en attendant que l'adaptation des prescriptions mette fin à la discrimination des producteurs suisses.

Par ailleurs, un régime spécial d'application du "principe Cassis de Dijon" est proposé pour les denrées alimentaires. Il s'inspire de la pratique en vigueur en Allemagne depuis plus de 20 ans. Sous réserve d'une autorisation délivrée par l'Office fédéral de la santé publique, les denrées alimentaires produites selon les prescriptions techniques de la CE ou, lorsque le droit de la CE n'est pas harmonisé ou ne fait l'objet que d'une harmonisation incomplète, conformément aux prescriptions techniques d'un Etat membre de la CE ou de l'EEE et qui y sont légalement sur le marché doivent avoir accès au marché suisse. L'autorisation est accordée pour autant que la denrée alimentaire concernée ne mette pas en danger la sécurité et la santé des personnes et qu'elle satisfasse aux exigences de l'information sur le produit. Si ces conditions sont réunies, une décision de portée générale est prise, dont peuvent se réclamer aussi bien les importateurs que les producteurs suisses, ce qui permet a priori d'éviter toute discrimination des entreprises qui produisent uniquement pour le marché domestique. Cette réglementation spéciale présente un double avantage: elle permet l'application du "principe Cassis de Dijon" au secteur des denrées alimentaires - domaine dans lequel la protection de la santé revêt une importance cruciale -, tout en évitant la discrimination des producteurs suisses. Dans les autres secteurs de produits, les mesures présentées plus haut sont suffisantes pour éviter une éventuelle discrimination des producteurs suisses. Un régime d'autorisation serait disproportionné au-delà du secteur des denrées alimentaires, vu qu'on n'y a guère identifié, dans les prescriptions techniques, de différences propres à influencer sur les prix (divergences qui ont au demeurant pu être éliminées grâce à l'harmonisation avec le droit de la CE) et

que, par conséquent, la surveillance du marché permet de garantir le respect du niveau général de protection en Suisse.

Différents participants à la procédure de consultation ont réclamé l'extension de l'application du "principe Cassis de Dijon" aux produits soumis à une procédure d'homologation dans la CE. Les régimes d'homologation existant principalement dans les domaines où les produits présentent un risque élevé pour la vie ou la santé de l'homme et de l'animal ou pour l'environnement, le "principe Cassis de Dijon" ne doit pas s'appliquer à ces produits, conformément à la pratique adoptée dans la CE. Dans ces cas, il faut simplifier les procédures pour les produits déjà homologués à l'étranger en vertu de prescriptions équivalentes. Vu que les médicaments représentent 90 % des produits soumis à homologation importés de la CE et pour lesquels l'accès au marché n'est pas encore régi par un accord international, ce secteur vient en tête de liste dans l'ordre des priorités. Un rapport annexé au message définit les grands axes des mesures qui devraient permettre d'aller de l'avant dans l'élimination des entraves au commerce, en particulier à l'égard de la CE. D'autres simplifications pour les autorisations des médicaments viennent en première priorité. Le Département fédéral de l'Intérieur (DFI) est chargé de préparer les révisions de lois et ordonnances correspondantes.

Le message fait partie d'un train de mesures du Conseil fédéral incluant la révision partielle de la LETC, l'élimination systématique des prescriptions spéciales suisses par l'harmonisation des prescriptions techniques suisses avec le droit en vigueur dans la CE telle que le Conseil fédéral l'a décidée le 31 octobre 2007 et les accords conclus avec la CE pour éliminer les entraves techniques au commerce. Il est complété par un message proposant la transformation de la loi fédérale sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques (LSIT) en une loi générale sur la sécurité des produits.

La lutte contre les prix élevés en Suisse est une priorité de la politique de croissance 2008-2011 du Conseil fédéral.

En isolant le marché et en restreignant la concurrence, les entraves techniques au commerce contribuent au maintien des prix à un niveau élevé en Suisse. L'analyse des conséquences économiques de la révision proposée montre que la majoration de prix découlant des entraves techniques au commerce atteint entre 10 % et 25 % selon les produits.

Les différentes mesures proposées visent à favoriser l'accès au marché suisse pour les produits en provenance de la CE, qui représentent 82 % du total des importations suisses. L'estimation, même prudente, d'une partie des effets des réformes montre que celles-ci pourraient générer sur ces importations des économies annuelles se chiffrant en milliards de francs.

Les coûts supplémentaires pour la Confédération et les cantons sont minimes en regard des bénéfices économiques de la révision pour la Suisse. Pour l'administration fédérale, il faudra compter, à titre temporaire, avec un besoin de financement supplémentaire de 2,65 millions de francs par année pendant une phase initiale de cinq ans au maximum (11 postes et un budget annuel d'un million de francs). Le projet présente un potentiel macro-économique important et fait partie des projets de la législature en cours qui laissent espérer un effet sur la croissance supérieur à 0,5 % du PIB. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC)

05.03.2009	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
29.04.2009	CN	Divergences.
05.06.2009	CE	Divergences (art. 16d, al.1, let.b et art. 16f: Renvoi à la CER-E).
08.06.2009	CE	Divergences.
09.06.2009	CN	Divergences.
10.06.2009	CE	Divergences.
10.06.2009	CN	Divergences.
11.06.2009	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
11.06.2009	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
12.06.2009	CE	La loi est adoptée au vote final.
12.06.2009	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, si l'entrée en matière n'a pas été contestée, les orateurs ont toutefois exprimé certaines craintes concernant la situation des producteurs suisses, en particulier des paysans, et la

protection des consommateurs. L'absence de réciprocité de la part de l'Union européenne a également été évoquée à plusieurs reprises.

Les sénateurs n'ont que peu modifié le projet du Conseil fédéral. En ce qui concerne les dispositions destinées à empêcher la discrimination des producteurs suisses (art. 16b), le conseil a, selon la proposition de la commission, opté sans discussion pour une variante plus libérale que celle du Conseil fédéral. Ainsi, les producteurs suisses produisant uniquement pour le marché suisse peuvent demander à être soumis aux normes européennes, même lorsqu'il ne s'agit pas de cas de rigueur. (al. 3) Les conditions à remplir ont été précisées à l'al. 4 : le producteur intéressé doit établir de manière crédible qu'il peut garantir la conformité de son produit aux normes de la CE ou d'un Etat membre de la CE/EEE et sa demande ne doit pas mettre en péril des intérêts publics prépondérants. Sur la question d'introduire ou non un régime spécial d'autorisation pour l'importation des denrées alimentaires et, le cas échéant, sur la question de la procédure d'autorisation et des sanctions prévues en cas d'infraction, (art. 16c, 16d, 16e et 28a), la discussion a en revanche été plus nourrie. La majorité de la commission, qui souhaitait le maintien du régime spécial pour les denrées alimentaires, a proposé de simplifier les procédures d'autorisation et de sanctions prévues par le Conseil fédéral (art. 16 d, 16e). Au nom de la commission, Simonetta Sommaruga (S, BE) a souligné que le régime spécial pour les denrées alimentaires était nécessaire pour protéger la santé publique et alléger la charge de travail que les opérations de contrôle des denrées alimentaires entraînaient pour les cantons. Ce régime permettrait, en outre, d'éviter toute discrimination des producteurs suisses. L'autorisation serait en effet octroyée par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) sous la forme d'une décision de portée générale, applicable aussi bien aux producteurs étrangers qu'aux producteurs suisses. Une minorité I emmenée par Hannes Germann (V, SH) a proposé quant à elle d'étendre aux objets usuels le régime spécial relatif aux denrées alimentaires dans le but de protéger les consommateurs alors qu'une minorité II souhaitait renoncer à tout régime spécial. Pour Eugen David (CEg, SG), porte-parole de la minorité II, la volonté de baisser les prix des denrées alimentaires et le souci de simplifier des règles parfois désuètes justifieraient l'abandon de ce régime spécial. Opposées à la proposition de la majorité de la commission, laquelle avait reçu le soutien du Conseil fédéral, les propositions de minorité ont clairement échoué. A l'art. 16f al. 3, une proposition de minorité défendue par Géraldine Savary (S, VD) a été acceptée par 17 voix contre 15. L'information sur le produit et sa présentation ne devraient pas donner l'impression que le produit satisfait aux prescriptions techniques suisses, ou, comme l'a précisé la minorité, qu'il serait de provenance suisse. Géraldine Savary a défendu sa proposition en expliquant qu'il s'agissait de protéger les producteurs et les consommateurs suisses contre l'utilisation abusive des symboles nationaux. La majorité de la commission, de même que la conseillère fédérale Doris Leuthard, ont reconnu l'existence du problème tout en estimant que cette question devait être traitée dans le cadre du projet " Suisse " (Swissness). Pour ce qui est de la surveillance du marché pour les produits fabriqués conformément à des prescriptions techniques étrangères, le Conseil des Etats a modifié le projet du Conseil fédéral sur un point. Il a biffé, suivant en cela l'avis de sa commission, la nécessité de mentionner les prescriptions techniques de façon précise et complète (art 20 al. 1, let.a) lorsqu'il s'agit d'apporter la preuve que le produit satisfait aux prescriptions techniques de la CE ou d'un pays de la CE/EEE.

Au vote sur l'ensemble, le projet de loi a été adopté sans opposition avec 21 voix et 5 abstentions.

Lors du débat d'entrée en matière au **Conseil national**, les questions de l'absence de réciprocité de l'Union européenne, de la discrimination des producteurs indigènes ainsi que les craintes face à l'abandon des standards suisses particulièrement élevés en matière de protection des animaux et d'environnement ont été évoquées par quasi tous les orateurs. Si les rapporteurs de la commission ont reconnu ces problèmes, ils ont également relevé les possibilités d'économie, le potentiel de baisse des prix et souligné que les exceptions prévues dans la loi assuraient le maintien de la qualité suisse. Cela n'a pas empêché une minorité de la commission composée de membres Verts et UDC de contester l'entrée en matière, sans succès. Cette dernière a été acceptée par 98 voix contre 77 et 11 abstentions. Deux propositions de renvoi ont également été rejetées. La première chargeait le Conseil fédéral de négocier la réciprocité du principe du Cassis de Dijon avec l'Union européenne et la seconde enjoignait ce même Conseil fédéral de préparer une solution au problème de la discrimination des producteurs indigènes qui tienne mieux compte des aspects pratiques. Pour les rapporteurs de la commission, cette dernière demande était sans fondement, la solution de la commission répondant aux préoccupations de la minorité II.

Dans la discussion par article, le Conseil national n'a créé que quelques divergences avec le Conseil des Etats. Il a par exemple accepté, à l'art. 3, let. q, une proposition de Marcel Scherer (V, ZG) qui souhaitait compléter les informations sur le produit par l'indication du pays de provenance. Malgré l'opposition de la

conseillère fédérale Doris Leuthard pour laquelle cet ajout dans un article qui définit des concepts était hors propos, la proposition, soutenue par les groupes Vert, UDC et la moitié du groupe CEG, a été acceptée par 82 voix contre 77. Le Conseil national a, de plus, créé une divergence majeure pour ce qui est des dispositions destinées à prévenir la discrimination des producteurs suisses en se prononçant pour une solution plus libérale que celle du Conseil des Etats. Il a en effet suivi sa commission et autorisé les producteurs suisses à produire conformément aux normes européennes sans être soumis au préalable à aucune autorisation ou obligation de notification. (art. 16b) Il a introduit une autre divergence à l'art. 16d 2bis concernant les demandes d'autorisation et les conditions d'octroi. Un nouveau paragraphe précise que l'OFSP doit rendre sa décision dans les deux mois. A l'art 16f, le Conseil national n'a pas voulu de la proposition de Géraldine Savary acceptée par le Conseil des Etats et est revenu à la formulation du Conseil fédéral.

Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet de loi par 95 voix contre 73, parlementaires UDC et Verts réunis dans leur opposition.

Dans la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** s'est rallié sans discussion à la version plus libérale du Conseil national qui autorise les producteurs suisses à produire conformément aux normes européennes sans être soumis au préalable à une autorisation ou obligation de notification, même si les produits concernés sont destinés uniquement au marché domestique (art. 16b). Le Conseil des Etats a toutefois maintenu sa version sur les dispositions des art. 3, let.q, arguant que la mention du pays de provenance n'avait pas à figurer dans cet article. Il a en outre refusé le rapport d'évaluation qui avait été adopté par le Conseil national dans un nouvel art. 31b. Au nom de la commission, Simonetta Sommarugua (S, BE) a déclaré que c'était un non sens de demander un rapport d'évaluation à moins de préciser ce qui devait être évalué. Deux propositions de Peter Bieri (CEG, ZG) ont été acceptées. L'une visait à faire figurer également la protection des consommateurs et de la loyauté dans les transactions commerciales, à l'article 16d, al.1, let. b concernant les demandes d'autorisation et les conditions d'octroi pour les denrées alimentaires. L'autre prévoyait, à l'article 16f, qu'on indique obligatoirement le pays d'origine pour les denrées alimentaires. Suivant le Conseil national, le Conseil des Etats a accepté de fixer un délai de deux mois à l'OFSP pour rendre une décision après le dépôt d'une demande d'autorisation de mise sur le marché des denrées alimentaires (art. 16d, al. 2bis). Contre l'avis de la majorité de sa commission et du Conseil fédéral, il a cependant suivi la minorité I de sa commission et tenu à préciser qu'en cas de non-respect de ce délai, l'autorisation serait considérée comme octroyée. La minorité II qui voulait biffer la disposition concernée, lui trouvant un caractère incongru dans le droit suisse, voire pénalisant, n'a pas été entendue.

Le **Conseil national** s'est rallié au Conseil des Etats sauf sur ce dernier point. Chaque conseil campant sur ces positions, une **conférence de conciliation** a été nécessaire, laquelle a adopté la version du Conseil national.

Au vote final, malgré l'opposition des groupes Vert et UDC, la loi a été adoptée avec 101 voix contre 82 et 10 abstentions au Conseil national et avec 40 voix contre 2 au Conseil des Etats.

08.055 Loi sur la sécurité des produits

Message du 25 juin 2008 concernant la loi sur la sécurité des produits (FF 2008 6771)

Situation initiale

La loi fédérale du 19 mars 1976 sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques (LSIT) a été révisée et remplacée par la loi sur la sécurité des produits.

La révision totale de la LSIT permet un rapprochement avec la directive de la Communauté européenne (CE) relative à la sécurité générale des produits, ce qui a pour effet de garantir que les exigences suisses en matière de sécurité des produits de consommation correspondent à celles du marché intérieur européen, un marché qui compte plus de 490 millions de consommateurs. Des solutions compatibles avec le droit communautaire sont à la fois dans l'intérêt des consommateurs et dans celui des producteurs:

- les consommateurs en Suisse comme à l'étranger ont l'assurance que les produits répondent à un degré de sécurité élevé et uniforme. Il en résulte un gain de confiance dans la sécurité des produits suisses;

- pour les producteurs, il n'existe plus qu'un seul et même standard de sécurité, qu'ils produisent pour le marché suisse ou pour l'espace économique de la CE et des Etats membres de l'EEE, ce qui leur permet de minimiser le risque lié à la responsabilité du fait des produits en Suisse comme à l'étranger. Les produits des producteurs suisses seront eurocompatibles du simple fait qu'ils répondent aux prescriptions suisses en matière de sécurité des produits. Les frais occasionnés par l'obligation de tenir compte de deux prescriptions différentes en matière de sécurité disparaissent, ce qui permet de réduire les coûts de production; un niveau de protection correspondant au niveau européen renforce par ailleurs la confiance des importateurs et des consommateurs européens à l'égard des producteurs et des produits suisses; les producteurs européens qui produisent leurs marchandises conformément aux prescriptions européennes ne doivent plus non plus tenir compte d'un niveau de protection différent lors de l'exportation de leurs produits vers la Suisse, ce qui facilite l'accès au marché suisse et dynamise la concurrence.

Le commerce international et les importations depuis les quatre coins du monde augmentent le risque de voir arriver des produits dangereux sur le marché suisse. L'eurocompatibilité des prescriptions suisses sur la sécurité des produits constitue également le fondement d'une meilleure collaboration entre les autorités suisses compétentes en la matière et celles des pays membres de l'UE. Si la Suisse applique les mêmes critères d'exigence en matière de sécurité des produits, elle pourra en outre participer au RAPEX, le système européen d'alerte rapide qui concerne tous les produits de consommation non alimentaires dangereux. Cumulé à d'autres systèmes européens d'alerte rapide couvrant le domaine des denrées alimentaires et des aliments pour animaux (Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF) ainsi que des maladies transmissibles (Système d'alerte précoce et de réaction, SAPR), une base solide verra le jour pour une étroite collaboration avec trente Etats européens au service de la protection de la santé et de la sécurité des consommateurs. Le fait que dans l'UE, le nombre des produits dangereux retirés du marché en 2007 ait crû de 53 % par rapport à l'année précédente atteste qu'une étroite collaboration, basée sur un éventail d'instruments uniforme permettant aux autorités compétentes de réagir rapidement, est également dans l'intérêt de la Suisse. En Suisse, la sécurité des produits est pour l'heure réglée par une multitude de textes législatifs sectoriels ou propres à un seul type de produit; la législation en la matière est par ailleurs partiellement lacunaire. La CE a, quant à elle, harmonisé ses exigences relatives à la sécurité des biens de consommation en édictant une directive concernant la sécurité générale des produits. La LSIT a été révisée dans le cadre du programme consécutif au rejet de l'accord sur l'EEE, de sorte qu'il existe tout au moins une loi complète sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques. Cependant, la LSIT en vigueur ne présente pas le même degré de protection que la directive de la CE à plusieurs égards. La révision totale permettra principalement d'éliminer les différences suivantes:

- champ d'application et rapport aux autres textes de loi: la LSIT s'applique aux installations et aux appareils techniques. Le champ d'application sera étendu aux produits en général. La loi sur la sécurité des produits est applicable dans la mesure où le droit fédéral ne contient pas d'autres dispositions visant le même but;

- devoirs du producteur: après la mise sur le marché d'un produit, le producteur ou l'importateur sera tenu de prendre des mesures appropriées pour identifier les dangers et en informer les autorités d'exécution. La LSIT en vigueur ne contient pas de dispositions à cet effet. Selon la nouvelle approche législative adoptée par la CE, en revanche, la responsabilité de la mise sur le marché incombe au producteur et à l'importateur.

- compétences des autorités: il est prévu de donner aux autorités d'exécution les compétences pour prendre les mesures nécessaires à la protection de la sécurité et de la santé des consommateurs. Les compétences prévues par la LSIT en vigueur sont insuffisantes.

Parallèlement à la loi sur la sécurité des produits, une modification de l'art. 3 de la loi fédérale sur la responsabilité du fait des produits est proposée, en vue d'étendre la responsabilité aux produits non transformés du sol, de l'élevage, de la pêche et de la chasse. Ceci afin que la loi s'applique dès leur mise sur le marché (et non plus dès leur première transformation), comme le prévoit d'ailleurs la directive européenne.

L'extension de la responsabilité se justifie sur le plan matériel et ses conséquences sont acceptables, d'autant plus qu'à ce jour aucun cas de produits non transformés ayant soulevé la question de la responsabilité n'a été recensé. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi sur la sécurité des produits (LSPro)

05.03.2009	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
29.04.2009	CN	Divergences.
05.06.2009	CE	Divergences.
09.06.2009	CN	Adhésion.
12.06.2009	CE	La loi est adoptée au vote final.
12.06.2009	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Le Conseil des Etats a suivi sans discussion les propositions de sa commission et adopté le projet sans y apporter de modifications majeures.

Au **Conseil national**, une minorité UDC de la commission a proposé de ne pas entrer en matière. Son porte-parole, Jean-François Rime (V, FR) a relevé que la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) avait déposé une motion (09.3008) chargeant le Conseil fédéral de proposer, d'ici fin 2010, une révision des lois spéciales portant sur la sécurité des produits de façon à supprimer les dispositions qui feraient double emploi avec la nouvelle loi fédérale sur la sécurité des produits. Il serait dès lors judicieux, selon lui, que soient traitées simultanément la révision des lois et l'introduction de la nouvelle loi. La même minorité a proposé, au cas où l'entrée en matière serait décidée, de renvoyer le projet au Conseil fédéral jusqu'à la révision de ces lois. Selon la majorité de la commission, le projet permettrait de garantir un même niveau de sécurité pour les produits suisses et étrangers. Il en résulterait un gain de confiance dans la sécurité des produits. Pour les producteurs suisses et étrangers, les entraves techniques au commerce dues à des exigences de sécurité différentes seraient ainsi levées. Seul le groupe UDC a contesté l'entrée en matière finalement acceptée par 122 voix contre 59. La proposition de renvoi a, quant à elle, été rejetée par 123 voix contre 58. Le Conseil national a créé une divergence avec le Conseil des Etats. Il a établi que, selon la loi, la garantie de la sécurité des produits mis sur le marché relevait en premier lieu de la responsabilité des producteurs et, à titre subsidiaire, de celle des importateurs, des distributeurs et des prestataires de services. (art. 1, al. 2).

Le **Conseil des Etats** s'est rallié à cette décision mais a toutefois reformulé la disposition correspondante dans le texte de loi (art. 1, al. 2 ; art. 3, al. 6), décision suivie sans discussion par le **Conseil national**.

Au vote final, la loi a été adoptée par 45 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 135 voix contre 56 au Conseil national.

08.080 Contre les rémunérations abusives. Initiative populaire. CO. Modification

Message du 5 décembre 2008 relatif à l'initiative populaire "Contre les rémunérations abusives" et à la révision du Code des Obligations (droit de la société anonyme) (FF 2009 265)

Situation initiale

L'initiative populaire fédérale "contre les rémunérations abusives" veut mettre un frein aux indemnités versées à la haute direction de sociétés anonymes cotées en bourse, qui sont jugées excessives. Le comité d'initiative se propose en premier lieu d'atteindre son objectif par un renforcement de la gouvernance d'entreprise. Par ailleurs, il veut permettre aux actionnaires de pouvoir influencer sur la politique de rémunération des cadres dirigeants.

A cette fin, l'initiative exige l'adoption des mesures suivantes, applicables exclusivement aux sociétés anonymes cotées en bourse:

- L'assemblée générale vote chaque année la somme globale des rémunérations du conseil d'administration, de la direction et du comité consultatif.
- L'assemblée générale élit annuellement et individuellement les membres du conseil d'administration et son président ainsi que les membres du comité de rémunération.
- Seule la représentation des droits de vote par un mandataire indépendant est admise. La représentation par un organe de la société et par la banque dépositaire sont bannies.

- Lors des élections et des votes de l'assemblée générale, les caisses de pension votent dans l'intérêt de leurs assurés et elles communiquent ce qu'elles ont voté.
- Pour que les actionnaires ne soient plus tenus d'être présents physiquement à l'assemblée générale, ils doivent avoir la possibilité de voter à distance par voie électronique.
- Les membres des organes ne reçoivent ni indemnité de départ ni rémunération anticipée et ils ne peuvent plus être récompensés par des primes supplémentaires en cas d'achat et de vente d'entreprises.
- Les membres des organes ne peuvent pas être engagés simultanément dans plusieurs sociétés d'un même groupe en tant que travailleur ou que consultant.
- La gestion de la société ne peut pas être déléguée à une personne morale.
- Des dispositions statutaires doivent réglementer le montant des crédits, des prêts et des rentes octroyés aux membres des organes, de même que les plans d'intéressement et de participation. La durée des contrats de travail des membres de la direction ainsi que le nombre de mandats externes que les membres des organes peuvent exercer doivent également figurer dans les statuts.
- Les violations des dispositions de l'initiative doivent être sanctionnées par des peines privatives de liberté de trois ans au plus et par des peines pécuniaires pouvant atteindre six rémunérations annuelles.
- Toutes ces exigences doivent être mises en oeuvre dans la législation dans un délai d'une année à compter de l'acceptation de l'initiative par le peuple et les cantons.

Pour améliorer la gouvernance, l'initiative populaire "contre les rémunérations abusives" requiert des intrusions massives dans l'autonomie privée, des dispositions spéciales, des interdictions et des sanctions pénales. L'objectif est de parvenir à une réduction des indemnités de la haute direction.

La nécessité d'améliorer la gouvernance est un des moteurs de la révision actuelle du droit de la société anonyme et du droit comptable. Le projet du Conseil fédéral du 21 décembre 2007 (projet 1) contient des innovations qui visent à rétablir l'équilibre entre les différents organes de la société, améliorer la transparence notamment en matière de rémunération de la haute direction, et enfin protéger le statut de l'actionnaire en tant que propriétaire de l'entreprise. Par rapport à l'initiative, la révision proposée va plus loin et s'applique aux quelques 180 000 sociétés anonymes du droit suisse, que leurs titres de participation soient ou non cotés en bourse. En outre, le message propose au parlement des modifications législatives complémentaires au projet 1 qui doivent apporter une réponse adéquate à la problématique des rémunérations (projet complémentaire, projet 2 ci-après).

Le projet de révision du droit de la société anonyme et du droit comptable et l'initiative se rejoignent sur plusieurs points, notamment sur les propositions du message (projet 2). Lorsqu'il existe des divergences, le projet complémentaire se montre plus modéré et moins contraignant. Il renonce notamment aux dispositions statutaires restrictives, aux interdictions et aux peines et laisse ainsi suffisamment de place aux actionnaires pour organiser la société d'après leurs besoins. Pour ces raisons, le Conseil fédéral considère le projet 2 comme étant un contre-projet indirect à l'initiative populaire "contre les rémunérations abusives".

Si la Suisse devait abandonner son droit des sociétés libéral pour des dispositions lourdes et restrictives, elle perdrait de son attrait au profit de places économiques étrangères. Cela impliquerait des créations plus nombreuses de sociétés à l'étranger, des transferts de siège vers l'étranger et moins d'établissement de nouvelles sociétés en Suisse, ce qui engendrerait des pertes d'emploi ainsi qu'un manque à gagner fiscal.

Si l'initiative devait être acceptée, il serait impératif de procéder à une nouvelle révision en profondeur du droit de la société anonyme. Il faudrait donc s'attendre à des retards et à une insécurité juridique. En outre, la mise en oeuvre des nouvelles règles constitutionnelles nécessiterait d'importants réaménagements dans divers domaines du droit, les nouveautés proposées ne s'intégrant pas telles quelles dans le système juridique en vigueur.

Dans ces circonstances, le Conseil fédéral propose au Parlement de soumettre l'initiative populaire "contre les rémunérations abusives" au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter. Simultanément, il recommande aux chambres fédérales d'approuver le contre-projet indirect. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "contre les rémunérations abusives"

11.06.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

17.03.2010 CN Divergences.

01.06.2010	CE	Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an, soit jusqu'au 26 août 2011.
02.06.2010	CN	Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an, soit jusqu'au 26 août 2011.
16.12.2010	CE	Divergences.
01.06.2011	CN	Le délai du traitement de l'initiative est prolongé d'un an, jusqu'au 26 août 2012.
07.06.2011	CE	Le délai du traitement de l'initiative est prolongé d'un an, jusqu'au 26 août 2012.

Lors du débat d'entrée en matière, les conseillers aux Etats ont tous fait la même appréciation de la situation. Dans un contexte de lassitude générale face aux abus commis par certains grands patrons, le texte de l'initiative populaire déposée par Thomas Minder a un fort potentiel de réussite. La majorité de la **Chambre des cantons** a toutefois estimé que l'initiative était excessive. Les attaques contre les bonus des top managers ont fusé, mais, comme l'ont relevé plusieurs orateurs, il n'est pas question d'enterrer pour autant le système libéral en raison d'une minorité de moutons noirs, au risque de pénaliser les PME. Les nouvelles propositions du Conseil fédéral sur le droit de la société anonyme devant servir de contre-projet indirect, les sénateurs ont d'abord traité l'objet 08.011 avant d'aborder l'initiative. Estimant l'exercice réussi, d'autant plus que les sénateurs ne s'étaient pas laissés entraîner dans des considérations émotionnelles, le rapporteur de la commission, Hansheiri Inderkum (CEg, UR) a proposé de suivre la majorité de la commission et de rejeter l'initiative. La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf s'est également prononcée pour le rejet. Elle a toutefois souligné que le Conseil des Etats avait enlevé au contre-projet indirect beaucoup de son mordant. C'est maintenant, a-t-elle ajouté, au Conseil national d'améliorer le projet de loi pour en faire un véritable contre-projet à l'initiative. La proposition de Géraldine Savary (S, VD) d'accepter l'initiative a été rejetée par 26 voix contre 10.

Les nouvelles propositions du Conseil fédéral (projet 2 dans la situation initiale) ont été traitées dans le cadre de l'objet 08.011. La proposition de la commission de ne pas entrer en matière a été acceptée sans discussion.

Contrairement au Conseil des Etats, le **Conseil national** a réservé un accueil favorable à l'initiative populaire. Après un débat émotionnel et tactique de près de 12 heures sur deux jours, le Conseil a décidé de recommander au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative. En outre, il a décidé qu'il fallait leur soumettre, parallèlement à l'initiative, un contre-projet non pas indirect, mais direct.

Le Conseil a rejeté par 101 voix contre 91 une motion d'ordre déposée par une minorité composée de représentants de l'UDC et emmenée par Hans Kaufmann (V, ZH), qui visait à ce que l'arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire soit traité conjointement avec le projet de révision du droit de la société anonyme et du droit comptable (objet 08.011, pendant au Conseil national), à titre de contre-projet indirect. Alors que l'UDC et le PLR ont apporté un soutien plein et entier à cette proposition, la gauche ainsi que le PDC et le PBD l'ont rejetée.

Au cours du débat d'entrée en matière, les rapporteurs de la commission Yves Nidegger (V, GE) et Susanne Leutenegger Oberholzer (S, BL) ont expliqué que la Commission des affaires juridiques, chargée de l'examen préalable, avait scindé le projet en deux parties : une partie concernant l'initiative contre les rémunérations abusives, et une partie concernant le droit de la société anonyme et le droit comptable (08.011). La commission estimait en effet que le projet de loi présenté par le Conseil des Etats ne convenait pas pour faire office de contre-projet indirect à l'initiative populaire ; en outre, elle souhaitait éviter le risque de faire traîner en longueur l'examen de l'initiative populaire. La commission considérait que la révision du droit de la société anonyme ne devait être examinée qu'une fois que le peuple suisse aurait donné un signal clair lors de la votation sur l'initiative populaire. Le contre-projet direct de la commission visait à modifier la Constitution de manière notamment à faciliter les actions en restitution en cas de prestations jugées injustifiées, à exclure le transfert de droits sociaux à des représentants dépositaires et à des membres d'organes de la société et à interdire les indemnités de départ pour les grands dirigeants. L'assemblée générale déciderait du montant des rémunérations allouées au conseil d'administration et à la direction. Enfin, l'assemblée générale approuverait un rapport sur les rémunérations afin de garantir la transparence concernant les indemnités.

Tous les groupes se sont prononcés clairement contre les excès salariaux. Daniel Vischer (G, ZH) a décrit les rémunérations abusives comme le cancer de notre civilisation et comme un manque de respect envers les travailleurs et les PME. Alec von Graffenried (G, BE) a souligné que les salaires toujours plus élevés alloués aux grands dirigeants risquaient de mettre en péril la paix sociale. Christian Levrat (S, FR) a déclaré que rarement une initiative populaire n'avait suscité pareille émotion, soulignant l'exemple récent

d'une banque qui, bien que soutenue par l'Etat, avait distribué 3 milliards de francs de bonus. Les groupes bourgeois ont eux aussi condamné les excès salariaux, mais ont souligné le danger de réagir de manière disproportionnée. Les groupes du PDC, du PLR et du PBD ont plaidé en faveur d'un contre-projet direct modéré. Pirmin Bischof (CEg, SO) a expliqué que le système avait perdu la bonne mesure des choses, mais a précisé que l'initiative populaire ne donnait pas les bonnes réponses à ce problème. Gabi Huber (RL, UR) a fait remarquer que si l'on ne pouvait admettre que les places de travail de dizaines de milliers de travailleurs soient mises en péril par les excès de certaines entreprises, l'initiative allait toutefois beaucoup trop loin. Martin Landolt (BD, GL) a plaidé en faveur d'une solution la plus libérale possible selon laquelle le renforcement du droit des actionnaires permettrait de confier à ces derniers la responsabilité qui leur incombe. Hans Kaufmann (V, ZH) a regretté qu'après le rejet de sa motion d'ordre, les seules options qui subsistaient étaient l'initiative populaire et le contre-projet direct. Il a annoncé qu'il comptait déposer des propositions individuelles visant à enrichir le contre-projet direct de certains objectifs de l'initiative populaire. Les groupes ont continué d'exposer leurs points de vue lors de ce débat d'entrée en matière.

La discussion par article du contre-projet direct a essentiellement porté sur les dispositions relatives à la fixation par les actionnaires des montants globaux des salaires au sein du conseil d'administration et de la direction, sur les conditions de paiement des éléments variables du salaire ainsi que sur le remboursement des salaires. Dans un premier temps, le Conseil national a décidé par 131 voix contre 56 que les collectivités publiques ainsi que les établissements de droit public et les établissements mixtes devaient rendre publique la manière dont ils votent lorsqu'ils exercent les droits de vote dont ils disposent au sein des entreprises suisses cotées en bourse. En ce qui concerne les salaires des membres du conseil d'administration et des personnes chargées de la gestion, il a décidé, sur proposition de sa commission, que l'assemblée générale devait se prononcer chaque année sur le montant global des rémunérations du conseil d'administration, des personnes chargées de la gestion et des membres du conseil consultatif, pour autant que les statuts de la société le prévoient. Par 124 voix contre 66, il a rejeté une proposition de minorité emmenée par Daniel Vischer (G, ZH) selon laquelle l'assemblée générale devait également se prononcer, pour chacun des organes mentionnés, sur le montant total des rémunérations ainsi que sur le montant de la rémunération individuelle la plus élevée. Par 131 voix contre 57, il a également balayé une proposition individuelle de Pirmin Schwander (V, SZ) visant à introduire une distinction entre rémunérations de base directes et indirectes ainsi qu'une délimitation de la période d'approbation par l'assemblée générale. Par ailleurs, le Conseil a complété sur deux points le projet de la commission concernant un règlement relatif au système de rémunération et une interdiction, sur le principe, des indemnités de départ. D'une part, il a adopté par 153 voix contre 37 une proposition individuelle déposée par Martin Bäumlé (CEg, ZH) précisant que le conseil d'administration devait soumettre régulièrement - et non selon son bon vouloir - un règlement concernant le système de rémunération à l'approbation de l'assemblée générale. D'autre part, il a adopté par 133 voix contre 56 - contre l'avis des groupes CEg et RL - la proposition de minorité emmenée par André Daguét (S, BE) selon laquelle les bonus, dont le montant doit être en adéquation avec la situation économique de l'entreprise, ne doivent être versés que pour une contre-prestation ayant clairement contribué à la croissance à long terme de l'entreprise. En ce qui concerne l'obligation pour le conseil d'administration de rédiger un rapport annuel à l'intention des actionnaires, le conseil est là aussi allé plus loin que ce que préconisait la majorité de la commission : par 107 voix contre 68, il a adopté une proposition individuelle d'Arthur Loepfe (CEg, AI), selon laquelle le conseil d'administration indique, dans le rapport précité, le montant global des rémunérations versées aux membres de la direction ainsi que le montant alloué à chacun des membres du conseil d'administration et du conseil consultatif ; en outre, toujours sur le même article, il a adopté par 119 voix contre 61 la proposition d'une minorité emmenée par Pirmin Bischof (CEg, SO) visant à renoncer à ce que les indemnités dont le montant est supérieur à celui de la plus petite indemnité perçue par un membre de la direction figurent dans le rapport précité. Par contre, le Conseil a nettement rejeté les propositions individuelles de Pirmin Schwander (V, SZ) selon lesquelles la société indique, dans l'annexe aux comptes annuels, tous les prêts, crédits et avoirs en cours consentis aux membres en fonction du conseil d'administration, de la direction et du conseil consultatif, ainsi que les mandats que les membres du conseil d'administration exercent au sein d'autres entreprises et sociétés. Par ailleurs, aucun député n'a contesté le fait que les membres du conseil d'administration et les personnes chargées de la gestion devaient rembourser les prestations que la société leur a octroyées au cas où les contre-prestations seraient mauvaises ; toutefois, contrairement à la proposition de la commission, le conseil a adopté par 92 voix contre 90 une proposition de minorité déposée par Christa

Markwalder Bär (RL, BE) précisant que les membres concernés devaient rembourser les prestations qui sont en disproportion " évidente " avec la contre-prestation fournie (la majorité de la commission proposait simplement " en disproportion avec la contre-prestation fournie "). Enfin, le conseil a rejeté par 128 voix contre 59 la proposition d'une minorité de la commission emmenée par Pirmin Schwander (V, SZ) visant à biffer du projet le contre-projet direct. Par 66 voix contre 62 (et 56 abstentions du groupe UDC), le Conseil national a décidé de recommander au peuple d'accepter aussi bien l'initiative que le contre-projet direct et de donner la préférence au contre-projet en réponse à la question subsidiaire. Une minorité de la commission emmenée par Pirmin Bischof (CEg, SO) souhaitait que le conseil recommande d'accepter uniquement le contre-projet.

A la session d'été 2010, le **Conseil des Etats** n'a pas voulu se pencher sur le contre-projet direct du Conseil national. Suivant la proposition de sa commission chargée de l'examen préalable, il a décidé de prolonger d'un an - soit jusqu'au 26 août 2011 - le délai de traitement de l'initiative populaire. Le rapporteur de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E), Hansheiri Inderkum (CEg, UR), a précisé que, après examen, la commission considérait que le contre-projet direct du Conseil national était fondamentalement bon, mais que des dispositions aussi détaillées devaient figurer dans une loi et non pas dans la Constitution. Aussi, la CAJ-E a-t-elle décidé d'élaborer un nouveau contre-projet indirect (initiative parlementaire 10.443) allant dans le même sens que le projet complémentaire de révision du droit de la société anonyme et du droit comptable, présenté par le Conseil fédéral dans le cadre de son message relatif à l'initiative populaire " Contre les rémunérations abusives ". Cela devrait permettre le retrait de l'initiative populaire. Seuls Alain Berset (S, FR) et Claude Janiak (S, BL) ont émis quelques doutes sur l'efficacité du procédé ; ils ont rappelé que le conseil avait déjà décidé, une année plus tôt, d'adopter un contre-projet indirect dans le cadre de la révision du droit des actionnaires, mais que ce contre-projet avait toutefois été rejeté par le Conseil national, car trop édulcoré. En revanche, Verena Diener (CEg, ZH) a appelé le conseil à donner une deuxième chance à un contre-projet indirect ; Pankraz Freitag (RL, GL) a reconnu qu'une réglementation plus stricte que celle jugée nécessaire il y a un an devait être mise en place. Au final, le Conseil des Etats a approuvé la proposition de prolongation de délai, sans qu'aucune autre proposition n'ait été déposée.

Un jour après la Chambre haute, le **Conseil national** s'est aussi penché sur la prolongation du délai de traitement de l'initiative populaire. Comme l'a indiqué Hans Kaufmann (V, ZH), la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) avait, le jour même, donné suite à l'initiative parlementaire (10.443) de son homologue du Conseil des Etats. La CAJ-N propose dès lors à son conseil de prolonger le délai de traitement de l'initiative populaire. Des membres des groupes socialiste, Vert, CEG et PDB ont invoqué des motifs tactiques pour s'opposer, sans succès, à la prolongation de délai. Le Conseil national a décidé, par 98 voix contre 91, de proroger d'un an le délai d'examen de l'initiative populaire.

A la session d'hiver 2010, le **Conseil des Etats** a traité le projet de loi élaboré par la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E) dans le cadre de l'initiative parlementaire 10.443. Le Conseil des Etats a ensuite examiné l'arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire " Contre les rémunérations abusives ". Il a logiquement biffé l'article 1a introduit par le Conseil national en mars 2010, s'opposant ainsi à tout contre-projet direct et recommandé de rejeter l'initiative (article 2).

A la session d'été 2011, par 82 voix contre 76, le **Conseil national** a adopté une motion d'ordre déposée par Luzi Stamm (V, AG) et ainsi accepté de proroger une nouvelle fois d'un an le délai de traitement de l'initiative populaire. Luzi Stamm a justifié sa motion par la nécessité d'éliminer les divergences entre les deux Chambres sur le contre-projet indirect avant la votation sur l'initiative. Selon lui, si la votation devait avoir lieu au printemps 2012, le Parlement pourrait ne pas avoir fini de traiter le contre-projet indirect auquel cas l'initiative serait acceptée. Les opposants à toute prolongation ont dénoncé des calculs politiques : les divergences concernant le contre-projet indirect pourraient être réglées avant la votation et le peuple devrait enfin avoir la possibilité de se prononcer sur l'initiative. Les groupes BD, RL et UDC ont accepté le report, les groupes CEG, socialiste et vert se sont prononcés contre toute prorogation du délai alors que 38 conseillers n'ont pas pris part au vote.

Au **Conseil des Etats**, le rapporteur de la commission a souligné qu'avec le traitement d'un contre-projet indirect par le Conseil national, une solution constructive se dessinait. Il a cependant insisté sur la nécessité de prolonger le délai afin de traiter convenablement ce contre-projet indirect. Une minorité rose-verte de la commission emmenée par Luc Recordon (G VD) s'est opposée à une prorogation qui démontrait un manque de courage et ne visait qu'à éviter une discussion publique avant les élections.

Certains orateurs CEG ont également partagé ce point de vue, mais le conseil s'est cependant prononcé pour une prorogation par 27 voix contre 11.

Etat de la synthèse : juillet 2011

09.013 2ème phase des mesures de stabilisation conjoncturelle; budget 2009. Supplément la; autres mesures

Message du 11 février 2009 concernant la deuxième phase des mesures de stabilisation conjoncturelle: supplément la au budget 2009 et autres mesures (FF 2009 871)

Situation initiale

Depuis le lancement de la première phase des mesures de stabilisation en novembre 2008, les perspectives économiques se sont à nouveau assombries, si bien que le déclenchement de la deuxième phase se révèle nécessaire; elle prévoit des mesures ciblées déployant des effets à court terme; les dépenses supplémentaires proposées devraient porter leurs premiers fruits avant la fin de l'année.

Supplément au budget

La deuxième phase des mesures de stabilisation contient tout d'abord un supplément au budget 2009, qui consiste à affecter le volant résultant du frein à l'endettement pour 2009 (soit près de 700 millions de francs) à des dépenses susceptibles de soutenir la conjoncture. Les dépenses satisfont aux critères de la politique conjoncturelle: elles sont ciblées, elles déploient des effets rapidement et elles sont temporaires. En tenant compte des apports de tiers qu'elles induisent, les dépenses proposées généreront un volume de commandes supérieur à 1 milliard de francs. Elles bénéficieront essentiellement aux domaines suivants:

- infrastructure routière et ferroviaire;
- projets relevant de la nouvelle politique régionale;
- recherche appliquée (Commission pour la technologie et l'innovation, recherche fondamentale du Fonds national suisse, EPF, recherche agronomique);
- forêts, protection de la nature et du paysage, photovoltaïque, chauffage à distance, remplacement de chauffages électriques;
- assainissement et entretien de bâtiments des EPF et d'armasuisse;
- marketing touristique.

Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE)

Le Conseil fédéral prévoit en outre d'adapter les dispositions légales régissant l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE). Les adaptations, qui sont limitées à 2011, ont notamment pour objectif de faciliter l'accès au financement des exportations et de réduire les coûts de financement supportés par les exportateurs. Le Conseil fédéral entend ainsi empêcher que, dans le contexte d'une concurrence internationale accrue, les entreprises suisses d'exportation ne soient pénalisées par rapport à leurs concurrents étrangers.

Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP)

Le Conseil fédéral propose ensuite une modification de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) qui permettra une remise anticipée des avances versées au titre de l'abaissement de base, ce qui débouchera sur des rénovations supplémentaires. Le projet prévoit d'abandonner le remboursement d'avances pour des logements subventionnés, à condition que ces derniers aient au moins 20 ans et qu'ils fassent l'objet d'améliorations énergétiques représentant un investissement comparable. Cette mesure est limitée à fin 2012 afin de stimuler les investissements le plus rapidement possible.

La prolongation de 12 à 18 mois de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail fait également partie du train de mesures. Le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance en question lors de sa séance du 11 février 2009. Dans une optique à plus long terme, il convient de mentionner les projets de compensation rapide de la progression à froid ainsi que celui concernant l'allègement fiscal pour les familles avec enfants. Ces deux projets auront, à partir de 2011, des effets positifs sur les revenus disponibles des ménages. (Source : communiqué de presse du 11 février 2009 et message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral concernant le supplément la au budget 2009

09.03.2009 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

11.03.2009 CE Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral sur l'allocation anticipée de ressources de la première étape de financement pour le programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales

09.03.2009 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

11.03.2009 CE Adhésion.

Projet 3

Arrêté fédéral sur les prélèvements sur le fonds d'infrastructure pour 2009

09.03.2009 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

11.03.2009 CE Adhésion.

Projet 4

Loi fédérale sur l'extension provisoire des prestations de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation

09.03.2009 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

11.03.2009 CE Adhésion.

16.03.2009 CN La clause d'urgence est adoptée.

17.03.2009 CE La clause d'urgence est adoptée.

20.03.2009 CN La loi est adoptée au vote final.

20.03.2009 CE La loi est adoptée au vote final.

Projet 5

Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP)

09.03.2009 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

11.03.2009 CE Divergences.

16.03.2009 CN Adhésion.

16.03.2009 CN La clause d'urgence est adoptée.

17.03.2009 CE La clause d'urgence est adoptée.

20.03.2009 CN La loi est adoptée au vote final.

20.03.2009 CE La loi est adoptée au vote final.

Bien que la longueur des débats en laissât présager autrement, le **Conseil national** a pratiquement suivi le Conseil fédéral. Ni les objections du groupe UDC, qui aurait souhaité moins d'engagement de la part de l'Etat, ni les propositions de la gauche, pour qui la gravité de la crise aurait justifié des investissements moins timorés, n'ont été entendues. Les rapporteurs de la commission ont souligné le côté pragmatique et modéré des mesures proposées par le Conseil fédéral, mesures ciblées dans leur nature et leur ampleur, limitées dans le temps et susceptibles d'être rapidement mises en oeuvre. Le groupe UDC, opposé au financement de certains projets, a toutefois soutenu les aides destinées aux routes nationales et à l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation. De leur côté, les groupes socialiste et vert ont fustigé le manque d'ambition du programme du Conseil fédéral, la faiblesse des moyens alloués à la politique énergétique et le peu d'attention porté à l'aspect environnemental.

Au **Conseil des Etats**, le paquet de mesures a recueilli le soutien de tous les groupes.

Projet 1

L'entrée en matière sur cet objet étant acquise de plein droit, Bruno Zuppiger (V, ZH) a proposé au **Conseil national** de renvoyer le projet au Conseil fédéral avec mandat d'élaborer un nouveau projet qui prévoie, au lieu des mesures de stabilisation conjoncturelle, des allègements fiscaux en faveur des familles et des entreprises. Il a expliqué que le groupe UDC n'était pas satisfait avec les mesures proposées par le Conseil fédéral trop disparates et dispendieuses. Mais cette proposition a été rejetée par

136 voix contre 42. Les opposants ont, entre autres, rappelé qu'un volet concernant les impôts était déjà prévu par le Conseil fédéral.

Une proposition de minorité de la commission d'augmenter les dépenses maximales autorisées en raison de la menace de grave récession a été rejetée par 127 voix contre 61. Selon la porte-parole de la minorité, Ursula Wyss (S, BE), l'augmentation de la dette serait un moindre mal face à la nécessité de conserver des places de travail dans l'économie réelle. Pour la majorité de la commission toutefois, il ne s'agissait pas de dépenser plus mais de dépenser mieux, ce que visaient les mesures proposées.

Dans les votes sur les budgets des différentes unités administratives, les propositions pour augmenter les dépenses ont toutes été rejetées, sauf celle concernant les installations photovoltaïques. Défendue par une minorité emmenée par Ursula Wyss (S, BE), la proposition d'élever les aides dans ce domaine de 10 à 20 millions a été adoptée par 107 voix contre 82.

Finalement, le Conseil national a encore adopté une proposition de la commission (art. 4a) selon laquelle un rapport sur l'efficacité des mesures de stabilisation serait soumis au Parlement avant toute décision relative à la mise en oeuvre, le cas échéant, d'une troisième étape. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral concernant le supplément au budget 2009, soutenu par un tiers du groupe UDC, a été adopté par 156 voix contre 36.

Au **Conseil des Etats** seuls les investissements consacrés aux installations photovoltaïques ont donné lieu à un débat. Christoffel Brändli (V, GR) a proposé d'adhérer au Conseil fédéral au motif que les installations photovoltaïques n'étaient pas à même de produire au prix du marché et devaient être subventionnées. Elles n'avaient, de ce fait, pas à être favorisées dans un programme conjoncturel. La proposition a toutefois été retirée après que le Conseil fédéral a déclaré soutenir la décision du Conseil national. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été adopté par le Conseil des Etats à l'unanimité avec 41 voix, sans abstention.

Projet 2

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a pas été contestée et le projet adopté dans la version du Conseil fédéral, sans discussion, par 166 voix contre 19.

Le **Conseil des Etats** a adhéré aux décisions du Conseil national et adopté le projet de loi à l'unanimité avec 41 voix, sans abstention.

Projet 3

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a pas été contestée et le projet adopté dans la version du Conseil fédéral, sans discussion, par 161 voix contre 22.

Le **Conseil des Etats** a adhéré aux décisions du Conseil national et adopté le projet de loi à l'unanimité par 41 voix, sans abstention.

Projet 4

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a pas été contestée et le projet adopté dans la version du Conseil fédéral par 163 voix contre 9. Une minorité de la commission emmenée par Louis Schelbert (G, LU), qui voulait lier les facilitations accordées au respect des droits de l'homme et de la politique environnementale, a été rejetée par 116 voix contre 61. Le conseil a suivi la majorité de la commission, laquelle estimait que la loi débattue dans le cadre des mesures de stabilisation n'était que ponctuelle et avait un but purement conjoncturel.

Le **Conseil des Etats** a adhéré aux décisions du Conseil national et adopté le projet de loi à l'unanimité par 41 voix, sans abstention.

Tant le Conseil national que le Conseil des Etats ont, lors d'un vote séparé, accepté la clause d'urgence.

Au vote final, la loi a été adoptée par 186 voix contre 5 au Conseil national et par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats.

Projet 5

Au **Conseil national**, une proposition de minorité Caspar Baader (V, BE) de ne pas entrer en matière, doutant que ce projet de loi ait un réel impact conjoncturel, a été rejetée par 135 voix contre 58. Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté la loi dans la version du Conseil fédéral par 121 voix contre 54.

A l'art. 40, le **Conseil des Etats** a, pour des raisons rédactionnelles introduit la nouvelle disposition voulue par le Conseil fédéral et déjà approuvée par le Conseil national dans un alinéa 2ter inédit. Au vote

sur l'ensemble, le projet de loi a été adopté par 37 voix contre 0 et une abstention. Le **Conseil national** s'est rallié à cette décision.

Au vote final, la loi a été adoptée par 123 voix contre 51 au Conseil national et par 40 voix contre 0 au Conseil des Etats.

09.062 Mesures de stabilisation conjoncturelle. Loi fédérale limitée dans le temps

Message du 10 août 2009 relatif à la loi fédérale sur des mesures de stabilisation conjoncturelle temporaire dans le domaine du marché du travail et des technologies de l'information et de la communication (3e phase des mesures de stabilisation conjoncturelle) (FF 2009 5167)

Situation initiale

Le Conseil fédéral soumet à l'approbation des Chambres fédérales une loi de durée limitée sur des mesures de stabilisation conjoncturelle qui donne une base légale à des mesures dans le domaine du marché du travail et des technologies de l'information et de la communication. Le Conseil fédéral propose au Parlement d'approuver 400 millions de francs supplémentaires en 2010 pour des mesures visant en premier lieu à atténuer les conséquences de la hausse rapide du chômage. Ce montant viendrait s'ajouter à la contribution spéciale de 200 millions de francs approuvée pour alléger les primes d'assurance maladie. Avec ces mesures de stabilisation, l'entier du volant budgétaire restant dans le cadre du frein à l'endettement sera exploité pour 2010.

Depuis février 2009, lorsque la décision de lancer un deuxième train de mesures a été prise, les perspectives économiques n'ont cessé de se détériorer. La plupart des instituts de prévisions économiques nationaux et internationaux ont fortement revu à la baisse leurs prévisions pour l'économie mondiale. Les perspectives pour l'économie suisse aussi ont continué de se dégrader. Le Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles table sur une croissance négative du PIB en 2009 et en 2010, associée à une forte augmentation du chômage ; il prévoit un taux de chômage de 5,5 % en moyenne annuelle pour 2010. Dans ces circonstances, le Conseil fédéral juge adéquat de lancer une troisième phase de mesures de stabilisation conjoncturelle, en mettant l'accent sur le marché du travail.

Cadre budgétaire

Déduction faite de la contribution spéciale de 200 millions de francs pour l'allègement des primes d'assurance maladie et en tenant compte de la baisse des recettes de 150 millions de francs due à l'entrée en vigueur anticipée de la réforme de la TVA, il reste une marge de manœuvre d'environ 400 millions de francs au maximum dans le budget de 2010, une marge de manœuvre qu'il est prévu d'exploiter dans son intégralité. Avec un déficit d'environ 2,4 milliards de francs, le budget reste dans les limites fixées par le frein à l'endettement. Après avoir misé sur les dépenses anticipées ou supplémentaires au cours des deux premières phases, le Conseil fédéral entend, avec cette troisième phase, atténuer les conséquences de la récession et favoriser le retour à la croissance. Il convient de s'orienter de manière optimale sur la phase de reprise.

Mesures pour le marché du travail

L'assurance-chômage est bien préparée à un repli conjoncturel. Cela étant, la hausse attendue du chômage est particulièrement forte, et la récession risque d'être particulièrement longue et marquée. C'est la raison pour laquelle les instruments dont dispose l'assurance-chômage seront complétés par des mesures ciblées et limitées dans le temps en faveur des groupes particulièrement vulnérables. Il s'agit en premier lieu de lutter contre la hausse du chômage de longue durée afin d'éviter les arrivées en fin de droits. L'idée est en outre de créer des incitations pour que les gens profitent de cette période de récession pour se perfectionner. Le Conseil fédéral souhaite ainsi faire face au manque de personnel qualifié dans le domaine de l'énergie. Les mesures suivantes ont été arrêtées :

Lutte contre le chômage de longue durée

- Engagements limités dans le temps par le biais des réseaux emplois pour des missions dans des organisations à but non lucratif

- Engagements limités dans le temps pour des missions spéciales, par exemple dans les domaines de la nature, des soins, du tourisme et de la jeunesse

Lutte contre le chômage des jeunes

- Contribution financière à des mesures de formation pour les jeunes sans emploi à l'issue de leur apprentissage
- Promotion du premier engagement des jeunes à la recherche d'un emploi qui manquent d'expérience professionnelle (contributions salariales aux employeurs)
- Engagement des apprentis ayant obtenu leur CFC et augmentation de l'offre de stages par la Confédération

- Offres relatives au service long à l'armée
Qualification pendant la période de chômage

- Encouragement du perfectionnement pendant la réduction de l'horaire de travail
- Campagne de formation et de perfectionnement dans le domaine énergétique

Mesures visant à favoriser la reprise

Le Conseil fédéral veut exploiter la durée de la crise pour mettre en évidence les nouveaux potentiels pour la place technologique Suisse dans le cadre de la politique de croissance 2008-2011. Il faut créer les conditions qui permettront à la Suisse de profiter pleinement de la reprise lorsque l'économie mondiale se redressera. Le Conseil fédéral a lancé deux projets distincts dans cette optique :

- Mettre en place cinq plateformes pour optimiser la prospection de nouveaux marchés pour les PME novatrices
- Le développement de la signature numérique estampillée "Swiss Digital Identity", l'harmonisation de la preuve électronique de capacité professionnelle et les mesures d'accompagnement pour promouvoir l'espace économique électronique se renforcent mutuellement et concourent à ce que les transactions d'affaires et les relations avec l'administration puissent s'imposer rapidement au sein d'un espace économique sûr et fiable. (Source : message du Conseil fédéral et communiqué de presse du 17 juin 2009)

Délibérations

Loi fédérale sur des mesures de stabilisation conjoncturelle temporaire dans les domaines du marché du travail, des technologies de l'information et de la communication et du pouvoir d'achat

10.09.2009	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
14.09.2009	CN	Divergences.
17.09.2009	CE	Divergences.
22.09.2009	CN	Divergences.
23.09.2009	CE	Divergences.
23.09.2009	CN	Divergences.
24.09.2009	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
24.09.2009	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
24.09.2009	CE	La clause d'urgence est adoptée.
24.09.2009	CN	La clause d'urgence est adoptée.
25.09.2009	CE	La loi est adoptée au vote final.
25.09.2009	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, une minorité Hannes Germann (V, SH) a proposé de ne pas entrer en matière. A ses yeux, les programmes d'impulsion lancés dans les années 1990 auraient été inefficaces, les coûts des mesures de stabilisation conjoncturelle seraient dès lors disproportionnés par rapport aux effets escomptés. D'autres orateurs du groupe UDC ont également mis en doute l'utilité des mesures proposées, notamment l'efficacité des cours de perfectionnement pour lutter contre le chômage des jeunes. Par 26 voix contre 2, les conseillers aux Etats ont toutefois voté l'entrée en matière, suivant ainsi les arguments de la majorité de la commission. Le troisième train de mesures conjoncturelles se justifierait d'autant plus qu'il se concentre sur le marché du travail et propose un certain nombre de mesures visant des catégories de travailleurs (jeunes et chômeurs de longue durée) particulièrement fragilisés par la crise économique.

Lors de l'examen par article, le Conseil des Etats a approuvé dans les grandes lignes les propositions faites par le Conseil fédéral en matière de soutien du marché du travail ainsi que celles relatives aux technologies de l'information. Il a toutefois suivi sa commission et s'est montré plus restrictif au sujet de certaines mesures. Ainsi, en ce qui concerne les aides financières pour des engagements de durée déterminée dans des organisations à but non lucratif (art. 3), le conseil a précisé que l'aide financière ne

pourrait pas dépasser 3000 francs par mois, alors qu'une minorité de la commission proposait de s'en tenir à la version du Conseil fédéral. De même, en ce qui concerne l'aide financière à la formation dans les secteurs du bâtiment et de l'énergie (art. 6), il a approuvé, par 21 voix contre 13 le projet du Conseil fédéral tout en spécifiant que l'aide s'élèverait à 50% des frais de formation, à raison d'un montant maximal de 5000 francs par employé. Une minorité emmenée par Erika Forster (RL, SG) aurait souhaité biffer cette aide, arguant que les entreprises actives dans le secteur des énergies avaient déjà bénéficié de soutiens et ne souffraient pas de la crise. Sur une proposition de Felix Gutzwiller (RL, ZH), le conseil, par 22 voix contre 15, a renoncé à une mesure du Conseil fédéral (art. 7 et 8) qui prévoyait d'encourager, à hauteur de 25 millions, l'utilisation de la signature électronique, au motif que cet instrument rencontrait peu de succès pour l'instant dans la population et qu'il n'en aurait pas davantage dans le cadre d'un plan de relance. Deux mesures qui ne figuraient pas dans le catalogue du Conseil fédéral ont été adoptées par le Conseil des Etats. Le conseil a en effet accueilli favorablement la proposition faite par sa commission en matière d'assurance-chômage visant à ce que le Conseil fédéral puisse porter la durée maximale de l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail de 12 à 24 mois. Pour éviter qu'une entreprise bénéficie de deux périodes de 24 mois sans interruption, un délai de carence de six mois a été introduit. Le conseil a également soutenu la proposition de sa commission de restituer à la population et à l'économie, en 2010 déjà, les recettes de la taxe CO2 perçue en 2009 et 2010, considérant que, d'un point de vue conjoncturel, cette restitution anticipée constituait un renforcement tout à fait opportun du pouvoir d'achat.

Au vote sur l'ensemble, le projet de loi a été adopté par 27 voix contre 8 et 3 abstentions.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière, très disputée, a finalement été adoptée par 93 voix contre 91 et 1 abstention. Les porte-parole des groupes libéral-radical, UDC et PBD ont fortement critiqué cet engagement supplémentaire de la Confédération. Ils ont contesté la pertinence de nouvelles dépenses alors que les signes de reprise se multipliaient et émis des doutes sur l'impact durable des nouvelles mesures sur l'emploi. La gauche a, de son côté, critiqué la modestie des moyens engagés tandis le groupe CEG soutenait le projet du Conseil fédéral.

L'indécision de la commission s'est retrouvée dans la discussion par article. La commission avait certes approuvé les différentes mesures proposées par le Conseil fédéral, sur des scores parfois très serrés, mais de nombreuses propositions de minorité visant soit à biffer certaines dispositions soit à enrichir le programme conjoncturel avaient été déposées.

Le Conseil national a créé plusieurs divergences avec le Conseil des Etats. Les mesures dans le domaine du marché du travail ont été fortement contestées. C'est ainsi que pas plus l'aide financière à la formation continue des jeunes sans emploi à l'issue de leur apprentissage (art. 1) que l'aide financière à la formation continue pendant la réduction de l'horaire de travail (art. 4) n'ont passé l'écueil du frein aux dépenses, la majorité qualifiée n'étant pas acquise. Quant à l'aide financière pour des engagements de durée déterminée dans des organisations à but non lucratif (art. 3), considérée comme peu efficace et contraire à l'économie de marché, elle a été biffée par 94 voix contre 90, conformément au souhait d'une minorité de la commission Peter Spuhler (V, TG). Concernant l'aide financière à la formation, au perfectionnement et à la reconversion dans les secteurs du bâtiment et de l'énergie (art. 6), le Conseil national a suivi une minorité Adèle Thorens Goumaz (G, VD) et adopté la version du Conseil fédéral. La majorité proposait de se rallier au Conseil des Etats et de plafonner l'aide, alors qu'une autre minorité Peter Spuhler (V, TG) proposait de biffer l'article, au motif que l'aide à la formation de spécialistes dans ce domaine ne relevait pas des tâches de l'Etat et n'appartenait pas à un programme conjoncturel. Adèle Thorens Goumaz (G, VD) a estimé que plafonner l'aide était de nature à rendre la mesure moins efficace. La minorité Thorens Goumaz s'est d'abord imposée face à la majorité de la commission par 109 voix contre 76, puis l'a emporté de justesse face à la proposition de la minorité Spuhler par 93 voix contre 92. De plus, le Conseil national a, sans discussion, adhéré à la décision du Conseil fédéral concernant les mesures dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (art. 7 et 8), biffées par le Conseil des Etats. Concernant les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage et dans le domaine du pouvoir d'achat, le Conseil national s'est rallié aux décisions du Conseil des Etats. Il a notamment rejeté des propositions de minorité pour étendre ponctuellement les prestations de l'assurance-chômage ou pour opérer une adaptation extraordinaire des rentes AVS à l'indice mixte. Quant aux propositions concernant des mesures dans le domaine de l'industrie sous forme de bon d'achat horloger ou dans le domaine de l'énergie et de l'environnement avec des éco-prêts aux entreprises suisses innovantes dans le domaine environnemental ou à des projets de production d'électricité écologique, elles ont été rejetées. Le conseil

a suivi la majorité de sa commission qui estimait que ces propositions dépassaient le cadre d'un programme conjoncturel limité dans le temps.

Le **Conseil des Etats** a maintenu la plupart de ses décisions. Par 17 voix contre 16, il s'est en revanche rallié de justesse au Conseil national concernant les aides dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (art. 7 et 8), rejetant ainsi une proposition de Felix Gutzwiller (RL, ZH) qui proposait de maintenir, autrement dit de biffer ces articles.

Au **Conseil national**, les mesures dans le domaine du marché du travail ont à nouveau échoué au vote sur le frein aux dépenses. Le conseil a d'abord accepté les propositions de la majorité de la commission de se rallier au Conseil des Etats aux articles 1 (90 voix contre 82, 3 abstentions), 3 (93 voix contre 91) et 4 (97 voix contre 85, 3 abstentions), mais ces articles n'ont pas réuni la majorité qualifiée lors du vote sur le frein aux dépenses. La Chambre du peuple s'est en revanche ralliée au Conseil des Etats concernant l'aide financière à la formation, au perfectionnement et à la reconversion dans les secteurs du bâtiment et de l'énergie (art. 6) par 96 voix contre 79 et 2 abstentions.

Le même scénario s'est reproduit à la troisième lecture pour les divergences restantes. Le **Conseil des Etats** a maintenu ses décisions, aucune majorité qualifiée ne s'est dégagée au **Conseil national** lors du vote sur le frein aux dépenses, rendant ainsi obligatoire la tenue d'une **conférence de conciliation**. Celle-ci a proposé de suivre le Conseil des Etats à une exception près. A l'article 3 concernant l'aide financière pour des engagements dans des organisations à but non lucratif, elle a précisé les conditions de l'aide - un taux de chômage national d'au moins 5 % - et limité le cercle des bénéficiaires - cantons, communes ou organisations majoritairement en mains publiques ou avec lesquelles il existe un contrat de prestations. La proposition de la Conférence de conciliation, contestée aussi bien au **Conseil des Etats** qu'au **Conseil national**, s'est finalement imposée par 32 voix contre 4, respectivement 103 voix contre 87 et 1 abstention, réunissant ainsi une majorité qualifiée au Conseil national.

Le **Conseil des Etats**, par 29 voix contre 4 et 1 abstention et le **Conseil national** par 112 voix contre 64 et 1 abstention ont ensuite adopté la clause d'urgence.

Au vote final, la loi a été adoptée par 31 voix contre 5 au Conseil des Etats et par 101 voix contre 93 au Conseil national.

09.069 Loi contre la concurrence déloyale. Modification

Message du 2 septembre 2009 concernant la modification de la loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD) (FF 2009 5539)

Situation initiale

La modification de la LCD qui est proposée vise à améliorer la protection contre diverses pratiques commerciales déloyales, à renforcer l'application du droit et à créer la base juridique nécessaire à la collaboration avec les autorités de surveillance étrangères en matière de concurrence déloyale.

Des méthodes commerciales loyales et transparentes sont indispensables au bon fonctionnement d'une économie de marché. Les clients à tous les échelons, consommateurs inclus, sont en mesure d'assurer la fonction d'orientation qui leur échoit uniquement s'ils disposent d'informations transparentes et non falsifiées sur le marché. La lutte contre les pratiques commerciales déloyales revêt dès lors une grande importance pour la concurrence et relève de l'intérêt public. Or, ces dernières années, des lacunes sont apparues sur trois plans: celui des pratiques commerciales, celui de l'application du droit et celui de la collaboration avec les autorités de surveillance étrangères chargées de la concurrence déloyale.

Renforcement de la protection matérielle contre la concurrence déloyale

- Introduction de nouvelles dispositions qui définissent clairement le cadre de la loyauté des offres pour l'inscription dans des répertoires et pour la publication d'annonces (art. 3, let. p et q). Les abus commis au moyen de formulaires d'offre opaques pour l'inscription dans des répertoires de toute nature et sans utilité sont importants. L'introduction de normes efficaces vise à mettre un terme à cette situation problématique.

- Introduction d'une disposition établissant le caractère déloyal des systèmes boule de neige (art. 3, let. r). Une disposition de ce genre aurait dû être introduite dans la LCD lors de la révision totale de la loi sur les loteries, mais cela n'a pas pu se faire, le projet en question ayant été suspendu. Le projet suggère de transférer l'interdiction des systèmes boule de neige dans la LCD, un choix qui s'impose sur le plan de la systématique juridique.

- Reformulation de la disposition sur les conditions générales pour en améliorer l'efficacité (art. 8). La Commission fédérale de la consommation (CFC) a maintes fois appelé de ses vœux la création d'instruments législatifs permettant de lutter efficacement contre les conditions générales abusives. Le remaniement de l'art. 8 vise à permettre un contrôle du contenu des conditions générales. Selon le projet, le juge pourra qualifier les conditions générales de déloyales, notamment lorsque, en contradiction avec les règles de la bonne foi, elles prévoient une disproportion notable et injustifiée entre les droits et les obligations relevant du contrat (par ex. une clause qui reporte tous les risques sur l'acheteur ou le client). Aux termes du droit actuel, les conditions générales sont déloyales uniquement lorsqu'elles prévoient une répartition unilatérale des risques "de nature à provoquer une erreur". Les infractions à l'art. 8 entraînent la nullité des clauses concernées.

Meilleure application de la loi

Il est nécessaire d'améliorer l'application de la loi en étendant le droit de la Confédération d'intenter une action (art. 10, al. 3 ss). La Confédération doit pouvoir ester en justice non seulement lorsque des pratiques commerciales déloyales portent atteinte à la réputation de la Suisse à l'étranger (actuel art. 10, al. 2, let. c), mais aussi lorsque des intérêts collectifs sont affectés à l'intérieur du pays. Il sera ainsi plus facile de défendre les intérêts des PME et des consommateurs suisses qui sont menacés par des pratiques commerciales déloyales commises en Suisse et à l'étranger. Enfin, le Conseil fédéral doit avoir la possibilité de mettre en garde le public contre les pratiques déloyales qui menacent des intérêts publics, en citant nommément les entreprises incriminées.

Collaboration avec les autorités de surveillance étrangères en matière de concurrence déloyale.

Le phénomène de la mondialisation et le réseau internet ont entraîné un développement considérable des pratiques commerciales déloyales transfrontières, une tendance illustrée par la statistique annuelle des autorités fédérales qui inventorie les réclamations provenant de l'étranger relatives aux pratiques commerciales d'entreprises suisses (2008: 1650 réclamations). Les citoyens et les PME suisses victimes d'arnaques conçues à l'étranger sont eux aussi de plus en plus nombreux. La Suisse est tributaire à cet égard de la collaboration avec les autorités étrangères. Il est donc indispensable de disposer de normes régissant l'assistance administrative afin de préserver la réputation de la Suisse et de lutter efficacement contre les arnaques transfrontières. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD)

29.09.2010	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
08.03.2011	CN	Divergences.
17.03.2011	CE	Divergences.
31.05.2011	CN	Divergences.
08.06.2011	CE	Divergences.
14.06.2011	CN	Divergences.
16.06.2011	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
16.06.2011	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
17.06.2011	CE	La loi est adoptée au vote final.
17.06.2011	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Le conseil a, pour l'essentiel, approuvé le projet présenté par le gouvernement tout en y apportant certaines modifications. Comme le souhaitait sa commission, il a renforcé le dispositif relatif au commerce électronique (art. 3, let. s) avec l'introduction d'exigences claires (indication de l'identité et de l'adresse de contact du cocontractant, indications relatives aux étapes techniques menant à la conclusion du contrat, possibilité de détecter et de corriger des erreurs avant l'envoi de la commande, confirmation de la commande). Le conseil a également suivi sa commission et complété le projet du Conseil fédéral (art. 3, let. t) en matière de concours et tirages au sort. Dans ce cadre, promettre un gain dont la validation est liée au recours à un numéro payant de service à valeur ajoutée, au versement d'une indemnité pour frais, à l'achat d'une marchandise ou d'un service, à la participation à une manifestation ou à un voyage publicitaire ou à la participation à un autre tirage au sort est dorénavant qualifié de comportement déloyal. Le conseil a également approuvé par 25 voix contre 10 une proposition de Géraldine Savary (S, VD), soutenue par le Conseil fédéral, pour qui le non-respect de la mention contenue dans l'annuaire téléphonique indiquant qu'un client ne souhaite pas

recevoir de messages publicitaires doit aussi être considéré comme comportement déloyal (art. 3, let. u). Pour déposer sa proposition, Géraldine Savary s'était appuyée sur les conclusions d'un rapport du Conseil fédéral, paru après les débats en commission, qui recommandait de régler le problème du démarchage téléphonique dans le cadre de la loi sur la concurrence déloyale. Enfin la Chambre haute a également complété l'article 10, al. 4. Selon le projet du gouvernement, le Conseil fédéral peut mettre en garde le public contre les pratiques déloyales qui menacent des intérêts publics, en citant nommément les entreprises incriminées. Le conseil a tenu à préciser que ces communications devaient être supprimées lorsque l'intérêt public tombe. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 35 voix contre 0.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière a également été décidée sans opposition. Lors de la discussion par article, le conseil a nettement écarté les propositions de minorité UDC qui visaient à revenir sur des modifications apportées par le Conseil des Etats aux art. 3 et 10. Il a créé une seule divergence, mais majeure, avec le Conseil des Etats et s'est opposé par 100 voix contre 72 au renforcement du contrôle des conditions générales (art. 8). Il a suivi en cela la majorité de sa commission qui, par 12 voix contre 11 et 2 abstentions, proposait de s'en tenir au droit actuel aux termes duquel les conditions générales sont déloyales uniquement lorsqu'elles prévoient une répartition unilatérale des risques "de nature à provoquer une erreur". Pour les rapporteurs de la commission, la nouvelle disposition limiterait trop fortement la liberté contractuelle et créerait une importante insécurité juridique, car, avec le remaniement de l'art. 8, les conditions générales des contrats pourraient être soumises au juge pour un contrôle. Ainsi, le juge pourrait qualifier les conditions générales de déloyales, notamment lorsque, en contradiction avec les règles de la bonne foi, elles prévoiraient une disproportion notable et injustifiée entre les droits et les obligations relevant du contrat (par ex. une clause qui reporte tous les risques sur l'acheteur ou le client). Les infractions à l'art. 8 entraîneraient la nullité des clauses concernées. Selon les opposants à la nouvelle formulation, c'est aux consommateurs de biffer un passage des conditions générales qui ne leur convient pas et pas à un juge de trancher. Pour la minorité, emmenée par Susanne Leutenegger Oberholzer (S, BL) et soutenue par les groupes socialiste, vert ainsi que la moitié du groupe CEG, les consommateurs sont impuissants face à ces conditions générales. A ses yeux, le texte de l'actuel art. 8 est resté pour ainsi dire lettre morte, la règle de l'erreur s'est révélée inopérante et par conséquent, l'article 8 doit être amélioré. Au vote sur l'ensemble, seuls 23 conseillers nationaux appartenant au groupe UDC se sont opposés au projet qui a été adopté avec 148 voix.

Le **Conseil des Etats** a fait un pas dans la direction du Conseil national, dans la mesure où il a adopté une nouvelle formulation de l'art. 8 qui atténue le renforcement du contrôle des conditions générales. Il a ainsi supprimé la référence à la dérogation notable au régime légal. De plus, en comparaison avec la proposition du Conseil fédéral adoptée par le Conseil des Etats, la proposition de compromis limite l'application de la disposition aux actes juridiques conclus avec les consommateurs. Les autres échelons du circuit économique ne sont pas concernés par la disposition. Les conditions générales adoptées entre commerçants ne tombent donc pas sous le coup de la nouvelle disposition.

Les conseils n'ont pu s'entendre sur l'article 8, rendant nécessaire la tenue d'une **Conférence de conciliation**. Par 15 voix contre 10, une nouvelle formulation de cet article, adoptée en dernier ressort par le Conseil national, a été écartée par la conférence, au profit de la version du Conseil des Etats. Les deux conseils se sont ralliés à cette proposition.

Au vote final, le Conseil des Etats a adopté la loi par 41 voix contre 0 avec 1 abstention, tandis que le Conseil national l'a adoptée par 158 voix contre 29.

09.080 Numéro d'identification des entreprises. Loi

Message du 28 octobre 2009 relatif à la loi fédérale sur le numéro d'identification des entreprises (LIDE)
(FF 2009 7093)

Situation initiale

Les différents numéros qui existent aujourd'hui dans l'administration publique pour identifier les entreprises seront remplacés par un numéro d'identification unique, immuable et non parlant. Ce numéro créera les conditions nécessaires à la simplification et à la sécurité des échanges d'informations et réduira la charge administrative des entreprises.

Contexte

Il existe aujourd'hui dans l'administration publique une multitude de numéros différents pour identifier les entreprises. Cette situation fait que les données de nombreux processus administratifs ne peuvent pas être coordonnées. Il en résulte des procédures inefficaces et des redondances qui font peser une charge administrative inutilement élevée sur les entreprises et qui occasionnent des surcoûts considérables pour les pouvoirs publics. Un mode d'identification unique est en outre une condition essentielle pour garantir des échanges électroniques de données sûrs et efficaces entre les entreprises. Compte tenu de l'importance croissante des échanges électroniques de données, en particulier dans la perspective de la cyberadministration, un tel identificateur revêt une grande importance.

Contenu du projet

Le numéro d'identification des entreprises (IDE) sera un numéro univoque et immuable qui sera attribué à chaque entreprise. Il remplacera tous les numéros d'identification des entreprises en vigueur dans l'administration publique. Un registre (registre IDE) sera créé pour attribuer, gérer et utiliser l'IDE. Ce registre ne contiendra toutefois que les données nécessaires à l'identification des entreprises et ne remplacera donc aucun des registres officiels existants, comme le registre du commerce et les registres de l'administration fiscale. Pour assurer une large utilisation, une partie du registre IDE sera accessible au public. Diverses restrictions portant sur le contenu et les possibilités de consultation et de recherche garantiront la protection des données et empêcheront de rendre les entreprises "transparentes". Par ailleurs, les entreprises ne se verront imposer aucune nouvelle obligation et l'administration publique ne devra procéder qu'à des adaptations minimales dans ses systèmes informatiques et ses processus existants.

La LIDE se limite aux besoins principaux de l'économie et de l'administration. C'est pourquoi, par exemple, la signature numérique ne fait pas partie de la loi.

Toutefois, l'IDE facilitera son introduction. La loi prévoit une seule possibilité supplémentaire d'échange de données dans l'administration publique: l'échange de données entre les services administratifs impliqués (services IDE) et le registre IDE, dans le but de garantir une base de données complète et à jour. Néanmoins, l'IDE permettra une simplification des processus administratifs, une meilleure actualisation des bases de données au sein de l'administration et donc un allègement durable de la charge administrative des entreprises. L'IDE ne pourra se déployer de manière optimale que s'il est largement utilisé. Pour cette raison, la Confédération, les cantons, les communes et certains établissements de droit public auront l'obligation de l'utiliser.

L'IDE doit pouvoir être employé dans tous les contacts avec les autorités dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la LIDE. Pour son introduction (2011 à 2015), le coût total des investissements devrait s'élever à environ 4,25 millions de francs pour la Confédération et à quelque 13,5 millions de francs pour les cantons et les communes. Dès 2011, l'exploitation du registre IDE coûtera environ 1,1 million de francs par an à la Confédération. On peut s'attendre à un bilan coût-utilité positif aussi bien pour les entreprises que pour l'administration. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur le numéro d'identification des entreprises (LIDE)

10.03.2010 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

03.06.2010 CN Adhésion.

18.06.2010 CE La loi est adoptée au vote final.

18.06.2010 CN La loi est adoptée au vote final.

Theo Maissen (CEg, GR), rapporteur de la Commission de l'éducation, de la science et de la culture, chargée de l'examen préalable, a proposé au **Conseil des Etats** d'entrer en matière sur le projet et de l'adopter, expliquant qu'il permettrait d'alléger les démarches administratives des entreprises. Il a en outre rappelé que la commission avait entendu des représentants des associations économiques avant d'entamer son examen. A cette occasion, les questions suivantes avaient été abordées : selon quels critères faut-il enregistrer une entreprise dans le registre ? Faut-il y entrer d'autres numéros d'identification ? Quel délai de transition faut-il prévoir ? Le conseiller fédéral Didier Burkhalter a pour sa part souligné les avantages que revêt ce projet pour les entreprises, car il simplifie les échanges avec les autorités. Il a par ailleurs relevé que les données utilisées pour l'identification dans le registre IDE seraient limitées au strict minimum.

Le conseil a ensuite décidé d'entrer en matière sur le projet sans qu'aucune autre proposition n'ait été déposée. Au cours de la discussion par article, les dispositions proposées par le Conseil fédéral n'ont donné lieu à aucun débat, comme cela avait été le cas au sein de la commission. Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté le projet à l'unanimité, par 34 voix contre 0.

Au **Conseil national**, le projet n'a guère soulevé de controverse. Felix Müri (V, LU), rapporteur de la commission, a expliqué que la commission avait approuvé le projet à l'unanimité, car elle estimait qu'un numéro d'identification unique présenterait des avantages majeurs. Auteur d'une proposition individuelle, Pirmin Schwander (V, SZ) contestait l'entrée en matière, arguant que le projet conduirait à une nouvelle bureaucratisation pour les entreprises, qu'il nuirait à la protection des données, qu'il ne réduirait finalement pas le nombre de numéros utilisés et qu'un registre des entreprises et des sociétés ne serait pas adapté aux PME. Le Conseil national n'a toutefois pas suivi ces arguments et a décidé, par 107 voix contre 26, d'entrer en matière sur le projet. Au cours de la discussion par article, il a suivi sans contre-proposition toutes les décisions de la Chambre haute et a adopté le projet au vote sur l'ensemble par 110 voix contre 25.

Au vote final, la loi a été adoptée par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 140 voix contre 46 au Conseil national.

10.037 Achat de marchandises dans les boutiques hors taxes des aéroports. Loi

Message du 12 mars 2010 relatif à la loi fédérale sur l'achat de marchandises dans les boutiques hors taxes des aéroports (FF 2010 1971)

Situation initiale

La loi fédérale sur l'achat de marchandises dans les boutiques hors taxes des aéroports a pour but de permettre aux personnes arrivant du territoire douanier étranger d'effectuer des achats en franchise de redevances. Selon le droit en vigueur, la franchise de redevances n'est accordée que pour les marchandises qui sont exportées du territoire douanier suisse. C'est pour cette raison que, à l'heure actuelle, seules les personnes sur le point de s'envoler à destination du territoire douanier étranger peuvent effectuer des achats dans les boutiques hors taxes.

Contexte

Du fait de l'adoption de la motion 06.3211 Aéroports. Vente de produits détaxés aux passagers arrivant de l'étranger du conseiller national Hans Kaufmann par le Parlement le 26 septembre 2007, le Conseil fédéral a été chargé de préparer les conditions légales nécessaires pour que les achats en franchise de redevances dans des boutiques hors taxes ne soient pas réservés aux passagers sur le point de s'envoler à destination du territoire douanier étranger, mais soient également possibles pour les passagers arrivant du territoire douanier étranger.

Contenu du projet

L'exploitation de boutiques hors taxes dans les aéroports douaniers se fonde sur l'art. 17, al. 1, de la loi sur les douanes (LD) et sur l'art. 69, al. 1, de l'ordonnance sur les douanes (OD). La franchise de redevances ne peut actuellement être accordée que pour les marchandises qui sont exportées du territoire douanier suisse.

Grâce à l'adaptation, sous la forme d'un acte modificateur unique (loi fédérale sur l'achat de marchandises dans les boutiques hors taxes des aéroports), des dispositions légales applicables aux douanes, à la TVA et aux impôts perçus sur l'alcool et le tabac, il sera également possible aux passagers arrivant du territoire douanier étranger d'acheter des marchandises en franchise de redevances. (Source: message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur l'achat de marchandises dans les boutiques hors taxes des aéroports

16.09.2010	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.12.2010	CE	Adhésion.
17.12.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.
17.12.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.

Par 114 voix contre 54, le **Conseil national** a décidé d'entrer en matière sur le projet et a rejeté, par 114 voix contre 57, une proposition de renvoi d'une minorité Adèle Thorens Goumaz (G, VD) de la commission visant à faire retirer le tabac et l'alcool des articles en vente dans les boutiques hors taxes. Les groupes bourgeois, dont la grande majorité des membres a voté de manière homogène, se sont ralliés au projet du Conseil fédéral, approuvé tel quel par la commission chargée de l'examen préalable. Au vote sur l'ensemble, la Chambre basse a adopté le projet par 114 voix contre 56.

Le **Conseil des Etats** a lui aussi décidé, par 31 voix contre 9, d'entrer en matière sur le projet, contre l'avis d'une minorité Roberto Zanetti (S, SO) de la commission. Par 30 voix contre 8, il a adopté le projet

Au vote final, la loi a été adoptée par 138 voix contre 44 au Conseil national et par 33 voix contre 8 au Conseil des Etats.

10.051 Mesures visant à accélérer la procédure d'adjudication des marchés publics. Loi

Message du 19 mai 2010 concernant la loi fédérale sur les mesures visant à accélérer la procédure d'adjudication des marchés publics (FF 2010 3701)

Situation initiale

La réglementation actuelle de la procédure d'adjudication des marchés publics engendre d'importants retards dans la réalisation des projets de la Confédération, empêchant ainsi l'utilisation rationnelle des fonds publics. Le présent projet de loi doit permettre d'accélérer la réalisation de projets importants.

Au mois de mai 2008, le Conseil fédéral a ouvert une procédure de consultation relative à l'avant-projet de révision de la loi fédérale sur les marchés publics (AP-LMP). Après évaluation des avis remis et en raison des retards dans la révision de l'accord du 15 avril 1994 sur les marchés publics (AMP; accord OMC; Government Procurement Agreement, GPA) à laquelle doit se conformer la révision de la LMP, le Conseil fédéral a décidé le 18 juin 2009 de procéder comme suit:

- Les travaux relatifs à la révision totale sont interrompus jusqu'à ce que la révision de l'AMP ait été clarifiée.

- Les éléments de l'AP-LMP qui sont urgents du point de vue de la politique conjoncturelle et peuvent être mis en vigueur au niveau de l'ordonnance devront être anticipés.

- Un message concernant une révision partielle de la loi sur les marchés publics, limitée aux mesures visant à accélérer la procédure d'adjudication des marchés publics, allait être présenté aux Chambres fédérales.

Selon le droit en vigueur, les recours en matière de marchés publics ne sont en principe pas assortis de l'effet suspensif, contrairement aux autres domaines du droit administratif. Les tribunaux peuvent toutefois accorder ultérieurement cet effet à un recours. L'expérience a montré que cette réglementation n'était pas satisfaisante:

- Elle peut avoir pour conséquence que des marchés urgents restent bloqués pendant des années par des procédures.

- Elle ne tient pas suffisamment compte de l'intérêt qu'il y a à garantir une utilisation aussi rationnelle que possible des fonds publics. Elle implique le risque que la Confédération soit obligée de faire face à des dommages dus à un retard causé par un éventuel recours bien plus élevés que la différence de prix entre l'offre la meilleur marché et l'offre la plus chère.

La nouvelle réglementation doit permettre d'atteindre l'objectif principal du droit des marchés publics, qui consiste à encourager l'utilisation rationnelle des fonds publics. A ce titre, il convient toutefois de garantir des voies de droit suffisantes. Concrètement, le présent projet propose d'apporter la modification suivante au droit de procédure en vigueur:

Les recours contre les décisions en matière de marchés publics devront en principe avoir - comme dans les autres domaines du droit administratif - un effet suspensif, avec toutefois une exception de taille: si une acquisition est nécessaire pour pouvoir réaliser un projet relevant de l'intérêt national et si la conclusion du contrat avec le soumissionnaire ayant obtenu l'adjudication ne peut être différée au risque d'empêcher la réalisation du projet dans les délais, le recours ne doit pas avoir d'effet suspensif. L'autorité de recours ne doit pas être autorisée non plus à prononcer ultérieurement l'effet suspensif. L'introduction

de cette nouvelle réglementation nécessite une modification de la loi fédérale sur les marchés publics.
(Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur les marchés publics (LMP) (Effet suspensif des recours)
13.09.2011 CN Ne pas entrer en matière.

Le **Conseil national** s'est tacitement rendu à l'avis de sa commission qui proposait de ne pas entrer en matière sur le sujet. Les rapporteurs ont souligné que la commission estimait problématique la solution du Conseil fédéral, lequel proposait de supprimer obligatoirement l'effet suspensif des recours lorsque certaines conditions étaient réunies. Après avoir analysé en profondeur la solution du Conseil fédéral ainsi que des solutions alternatives, la commission a conclu qu'un traitement rapide et une pesée des intérêts étaient déjà possibles dans le droit actuel. Pour la commission la solution du Conseil fédéral aussi bien que les solutions alternatives présentent des inconvénients. Le Conseil fédéral s'est également rallié à la proposition de la commission, non sans avoir rappelé qu'à l'origine, c'était le Parlement qui l'avait chargé de présenter une telle modification.

Etat de la synthèse : octobre 2011

10.057 6 semaines de vacances pour tous. Initiative populaire

Message du 18 juin 2010 relatif à l'initiative populaire "6 semaines de vacances pour tous" (FF 2010 4251)

Situation initiale

L'initiative populaire fédérale "6 semaines de vacances pour tous" demande que la Constitution (Cst.) soit modifiée de manière à ce que tous les travailleurs aient droit à des vacances payées de six semaines par an au minimum. L'adaptation au nouveau droit se fera par étapes.

L'initiative a été déposée le 26 juin 2009 munie de 107 639 signatures valables. La réglementation actuelle en matière de vacances repose sur une révision du code des obligations (CO) effectuée en 1984. Le droit légal aux vacances a été alors allongé de deux ou trois semaines, selon les cantons, à quatre semaines; la loi octroie depuis une cinquième semaine de vacances aux travailleurs jusqu'à l'âge de 20 ans révolus ainsi qu'aux apprentis (art. 329a et 345a, al. 3, CO). Selon le Conseil fédéral, cette réglementation a fait ses preuves. Elle offre aux parties contractantes et aux partenaires sociaux une marge de manœuvre suffisante pour proposer des solutions plus généreuses en matière de vacances (art. 362 CO), mais aussi pour associer sous une autre forme les travailleurs aux gains de productivité. Par exemple par une augmentation de salaire, une réduction de l'horaire de travail ou d'autres conditions de travail favorables. Pour les auteurs de l'initiative, plus de vacances signifie plus de repos, donc une meilleure protection de la santé. Mais tel n'est le cas que si l'employeur entend engager du personnel supplémentaire et en a la capacité économique. Un simple allongement de la durée des vacances n'offrirait aucune garantie à cet égard. Il serait par contre à craindre qu'en imposant les six semaines de vacances, on contribue à accroître encore la pression physique et psychologique sur le lieu de travail. Avec la réglementation en vigueur, la Suisse remplit toutes ses obligations de droit international. En outre, une analyse de droit comparé montre que, contrairement à la situation il y a 30 ans, la Suisse n'a pas de retard à combler par rapport à l'étranger, surtout si, en plus de la durée légale des vacances, l'on considère aussi les jours fériés et les modalités applicables en Suisse à la prise des vacances.

Le Conseil fédéral demande donc au Parlement de soumettre l'initiative populaire "6 semaines de vacances pour tous" sans contre-projet au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "6 semaines de vacances pour tous"
17.03.2011 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.06.2011 CE Adhésion.

17.06.2011 CN L'arrêté est adopté au vote final.
17.06.2011 CE L'arrêté est adopté au vote final.

En même temps que l'initiative populaire, le **Conseil national** s'est également penché sur trois autres initiatives parlementaires qui demandaient toutes une augmentation de la durée des vacances : l'initiative parlementaire de Susanne Leutenegger Oberholzer, (S, BL), " Cinq semaines de vacances au moins pour tous " ; l'initiative parlementaire de Ueli Leuenberger (G, GE), " Augmentation du droit aux vacances " ; l'initiative parlementaire de Dominique de Buman (CEg, FR), " Cinq semaines de vacances au moins dès 50 ans ".

Le **Conseil national** a refusé de donner suite aux initiatives parlementaires. Après un débat de plus de cinq heures, et contre la volonté d'une minorité rose-verte, il a également recommandé de rejeter l'initiative populaire par 110 voix contre 61. Aux groupes socialiste et Vert se sont également joints trois membres du groupe CEg. Auparavant, le conseil avait rejeté par 110 voix contre 64 un contre-projet direct proposé par Alec von Graffenried (G, BE). Estimant que l'initiative populaire allait trop loin et qu'elle ne laissait plus de marge de manœuvre aux partenaires sociaux pour des solutions différenciées, le député Vert proposait d'augmenter graduellement la durée des vacances jusqu'à 5 semaines par an.

Lors des débats, les partisans de l'initiative populaire comme ses détracteurs ont souligné la bonne santé de l'économie suisse en comparaison internationale. Ils en ont toutefois tiré des conclusions radicalement contraires. Les groupes Vert et socialiste, ont insisté sur les efforts consentis par les travailleurs pour s'adapter à l'évolution soutenue de l'économie. Selon eux, la productivité a certes augmenté, mais les restructurations massives et la flexibilisation croissante ont aussi entraîné une augmentation de la précarisation et de la charge de travail. Les coûts du stress au travail se monteraient à 10 milliards par an selon une étude du Seco. Un allongement de la durée des vacances serait dès lors une manière de redistribuer les gains de productivité et de prévenir le stress. Une meilleure conciliation entre vie professionnelle et familiale serait également rendue possible. Etant donné que seuls un peu plus de la moitié des travailleurs sont affiliés à une convention collective, l'inscription dans la loi de l'allongement des vacances, alors que la durée légale n'a plus varié depuis 27 ans, serait nécessaire pour que tous puissent en profiter.

Les adversaires de l'initiative ont fait de la situation économique et financière de la Suisse une lecture très différente. Selon eux, parmi les avantages offerts par la place économique helvétique figure en bonne place un droit du travail libéral. Il s'agit dès lors de conserver cet atout et de faire confiance aux partenaires sociaux pour s'accorder sur des solutions plus souples qui peuvent aller d'une cinquième semaine de vacances, comme c'est le cas dans un certain nombre de conventions collectives, à des horaires flexibles plus favorables à la vie familiale. Car si l'initiative populaire était acceptée, l'augmentation des coûts qu'elle engendrerait, estimés à 2 % pour une semaine de vacances supplémentaire, nuirait à la compétitivité d'une économie suisse déjà pénalisée par la force du franc et des coûts du travail élevés. De plus, un droit à des vacances de six semaines poserait de sérieux problèmes d'application dans les micro-entreprises suisses qui occupent plus de deux tiers des travailleurs suisses.

Le **Conseil des Etats** a suivi la majorité de sa commission et refusé de soutenir l'initiative, avec les mêmes arguments que le Conseil national. Les règlements actuels, du reste souvent plus généreux que la loi en vigueur, étant le fruit de solutions discutées entre partenaires sociaux, ils tiennent compte des possibilités et besoins des différentes branches. Une limitation de cette marge de manœuvre serait dès lors problématique pour le marché du travail helvétique et pour la compétitivité de l'économie suisse. La commission, comme l'a souligné son rapporteur, s'est dite consciente des conditions de travail difficiles et stressantes. Elle n'est en revanche pas convaincue que ces problèmes puissent être résolus par une augmentation légale des vacances. Bon nombre d'entreprises seraient dans l'impossibilité d'engager plus de personnel pour compenser cette augmentation des vacances. Les conséquences seraient alors soit une augmentation du stress, soit une augmentation des heures supplémentaires.

Pour une minorité de la commission, l'acceptation de l'initiative permettrait de diminuer les coûts dus au stress et aux problèmes de santé des travailleurs. Plutôt qu'un frein à la compétitivité, l'initiative est à considérer comme un investissement dans la santé des travailleurs ainsi qu'une reconnaissance de leur engagement : la productivité a en effet augmenté nettement plus que les salaires au cours des vingt dernières années. Ces arguments n'ont toutefois pas convaincu le Conseil des Etats, puisqu'il a décidé, par 28 voix contre 10 de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Au vote final, le Conseil national a adopté l'arrêté fédéral recommandant de rejeter l'initiative par 122 voix contre 61 et 2 abstentions. Les groupes Vert et socialiste ont, en bloc, rejeté l'arrêté. Le Conseil des Etats a quant à lui également adopté l'arrêté fédéral par 32 voix contre 10 sans abstention.

10.093 Pour des jeux d'argent au service du bien commun. Initiative populaire

Message du 20 octobre 2010 concernant l'initiative populaire "Pour des jeux au service du bien commun" (FF 2010 7255)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose le rejet de l'initiative populaire "Pour des jeux d'argent au service du bien commun" et lui oppose un contre-projet direct, en particulier parce que l'initiative limite la marge de manœuvre du législateur sans véritablement régler les problèmes existants dans le domaine des jeux d'argent. En revanche, le contre-projet crée une bonne base pour la révision de la législation sur les jeux d'argent. L'initiative populaire "Pour des jeux d'argent au service du bien commun" a été déposée le 10 septembre 2009, munie de 170 101 signatures valables. D'une part, elle vise l'affectation de l'intégralité des bénéfices des loteries et des paris professionnels à des buts d'utilité publique et une contribution plus élevée des recettes des maisons de jeu à l'AVS/AI. D'autre part, elle a pour but d'établir une répartition claire des compétences entre la Confédération et les cantons: la Confédération est investie d'une compétence législative étendue dans le domaine des maisons de jeu, les cantons étant compétents dans le domaine des loteries et des paris professionnels, sous réserve de la compétence de la Confédération de légiférer sur les principes. De l'avis du Conseil fédéral, l'initiative présente plusieurs défauts. D'abord, le niveau de détail qu'elle affiche pour une disposition constitutionnelle réduirait la marge de manœuvre du législateur sans offrir de solution aux problèmes actuels de délimitation entre le domaine des loteries et des paris professionnels d'une part, et celui des maisons de jeu d'autre part, ni aux conflits de compétences entre la Confédération et les cantons. La limitation de la compétence législative étendue de la Confédération dans le domaine des loteries et des paris professionnels à une simple compétence de légiférer sur les principes s'opposerait aux efforts d'harmonisation de la Confédération dans d'autres domaines et constituerait un obstacle à une politique globale et cohérente en matière de jeux d'argent. De plus, l'initiative manque de précision en ce qui concerne l'affectation à l'AVS/AI des recettes issues des jeux offerts par les maisons de jeu et remet en cause leur possibilité d'obtenir un rendement adéquat du capital investi. Enfin, la formulation de l'initiative peut donner à penser que le produit des jeux d'adresse doit également être affecté à des buts d'utilité publique, à l'instar du bénéfice des loteries et des paris professionnels. Dans ce cas, il est fort probable que ces jeux disparaîtraient par manque de rentabilité pour les fabricants et exploitants privés d'automates. Pour ces raisons, le Conseil fédéral propose le rejet de l'initiative. Il prend toutefois au sérieux les craintes des auteurs de l'initiative de voir l'offre dans le domaine des loteries et des paris professionnels réduite au profit de celle des maisons de jeu, et de voir affaiblies les compétences cantonales actuelles et l'affectation du produit des jeux à l'AVS/AI, à la culture, au sport et au domaine social. Ce sont, entre autres, ces craintes qui ont entraîné la suspension des travaux de révision de la législation sur les loteries. Il voit également l'avantage de prévoir une compétence constitutionnelle pour l'ensemble des jeux d'argent et de confier aux autorités le soin de prévenir la dépendance aux jeux pour tout le domaine. Le Conseil fédéral propose par conséquent un contre-projet direct. Celui-ci, d'une part, répond aux principales préoccupations de l'initiative: il garantit au niveau constitutionnel les compétences d'exécution des cantons en matière de loteries et de paris sportifs (et au-delà de l'initiative, dans le domaine des jeux d'adresse), de même que l'affectation du produit des loteries et des paris sportifs à des buts d'utilité publique. De cette façon, il inscrit dans la Constitution le financement actuel par les cantons de nombreuses activités d'utilité publique qui ne trouveraient que difficilement d'autres financements, alors qu'elles jouent un rôle important dans la société. Pour le reste, le contre-projet s'en tient à l'actuel art. 106 de la Constitution en ce qui concerne les maisons de jeu. D'autre part, le contre-projet remédie aux carences de l'initiative: contrairement à cette dernière, il prévoit une compétence législative concurrente étendue de la Confédération pour tout le domaine des jeux d'argent et crée un organe de coordination pour éviter les conflits de compétences entre la Confédération et les cantons. La délimitation des compétences entre la Confédération et les cantons se trouvera en outre facilitée par le fait que la Constitution renonce à la notion de "loteries" et au critère du plan qui les

caractérisent, pour introduire une notion nouvelle, tenant compte de l'évolution de la société et du marché et susceptible d'atténuer les problèmes de délimitation, tout en fournissant au législateur les bases d'une réglementation de l'offre adaptée aux nouvelles habitudes de jeu. De plus, le contre-projet assigne au législateur et aux organes d'exécution le mandat de tenir compte des dangers que présentent tous les jeux d'argent. Enfin, la teneur du contre-projet indique clairement que l'affectation du produit des jeux d'adresse à des buts d'utilité publique n'est pas prévue au niveau constitutionnel. Ainsi, le contre-projet crée des conditions adéquates pour la révision de la législation sur les jeux d'argent, notamment de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Pour des jeux d'argent au service du bien commun"

28.02.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

28.09.2011 CN Adhésion.

30.09.2011 CE L'arrêté est adopté au vote final.

30.09.2011 CN L'arrêté est adopté au vote final.

Projet 2

Arrêté fédéral concernant la réglementation des jeux d'argent en faveur de l'utilité publique (Contre-projet à l'initiative "Pour des jeux d'argent au service du bien commun")

28.02.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

28.09.2011 CN Adhésion.

29.09.2011 CE L'arrêté est adopté au vote final.

29.09.2011 CN L'arrêté est adopté au vote final.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière sur le contre-projet n'a pas été contestée et c'est pratiquement sans en débattre que le conseil a suivi l'avis de sa commission. Selon son rapporteur, la commission reconnaît la réalité des problèmes soulevés par l'initiative mais tient, en proposant l'acceptation du contre-projet, à remédier aux défauts de l'initiative. Il s'agit en particulier de ne pas restreindre de manière trop importante les compétences du législateur fédéral afin de ne pas faire obstacle à une politique globale et cohérente en matière de jeux d'argent, de maintenir la limite actuelle de 80 % pour l'imposition des recettes des maisons de jeu et de retenir une nouvelle définition des jeux sous l'autorité des cantons. Le Conseil des Etats a recommandé le rejet de l'initiative populaire. Au vote sur l'ensemble, il a adopté le contre-projet direct à l'unanimité par 37 contre 0.

A l'instar du Conseil des Etats, le **Conseil national** a soutenu le contre-projet direct à l'initiative et recommandé le rejet de celle-ci. Les rapporteurs de la commission ont souligné qu'il s'agissait d'un contre-projet consensuel, qui avait été avalisé par les milieux des loteries et des maisons de jeux. Les propositions pour modifier le contre-projet ont toutes été rejetées. Par 87 voix contre 72, le conseil a notamment refusé de mentionner explicitement la prévention des risques d'addiction et la protection de la jeunesse à l'art. 106, al. 5, et ce contre l'avis de la majorité de sa commission. Les groupes socialiste et des Verts ont voté unanimement pour cette proposition, le conseil a toutefois préféré suivre une minorité emmenée par Pirmin Schwander (V, SZ) qui estimait cet ajout superflu. Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le contre-projet direct par 137 voix contre 3, sans abstention. Il a ensuite recommandé de rejeter l'initiative.

Au vote final, l'arrêté fédéral concernant l'initiative populaire a été adopté au Conseil des Etats par 42 voix contre 0 et 2 abstentions ainsi qu'au Conseil national par 193 voix contre 3 et 1 abstention.

L'arrêté fédéral concernant le contre-projet a été adopté par 34 voix contre 0 au Conseil des Etats et 140 voix contre 3 au Conseil national.

Par déclaration de retrait du 12 octobre 2011, le comité d'initiative a informé la Chancellerie fédérale que l'initiative populaire fédérale du 10 septembre 2009 "Pour des jeux d'argent au service du bien commun" a été retirée par une décision prise à la majorité nécessaire des membres du comité d'initiative. (FF 2011 7365)

10.110 Encouragement du travail à domicile. Abrogation

Message du 3 décembre 2010 relatif à l'abrogation de l'arrêté fédéral tendant à encourager le travail à domicile (FF 2011 489)

Situation initiale

Depuis 1949, la Confédération encourage à titre subsidiaire le travail à domicile lorsqu'il joue un rôle social ou qu'il est utile au pays, en particulier lorsqu'il est de nature à améliorer les conditions d'existence des populations montagnardes.

Cet encouragement concerne le travail à domicile traditionnel des employés de l'industrie et de l'artisanat ainsi que celui des personnes visant l'autosuffisance par le biais de produits artisanaux.

Les principaux bénéficiaires des subventions de la Confédération prévues par l'arrêté fédéral sont l'Office Suisse du Travail à Domicile, le canton d'Uri et le Centre de cours Ballenberg.

Contenu du projet

L'arrêté fédéral tendant à encourager le travail à domicile et la subvention qu'il prévoit doivent être abrogés avec effet au 1er janvier 2012. Depuis l'entrée en vigueur de cet arrêté, le marché du travail à domicile en Suisse a changé. La demande concernant des travailleurs à domicile a baissé, et cette activité n'a plus autant d'importance dans la garantie d'un revenu minimal d'existence. Par ailleurs, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a instauré des instruments financiers tenant suffisamment compte des conditions particulières dans lesquelles vivent les populations montagnardes. Par conséquent, l'arrêté fédéral tendant à encourager le travail à domicile est devenu caduc. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral tendant à encourager le travail à domicile; nouveau titre: Loi fédérale relative à l'abrogation de l'Arrêté fédéral pour l'encouragement du travail à domicile

08.06.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

22.09.2011 CN Divergences.

28.09.2011 CE Adhésion.

30.09.2011 CE La loi est adoptée au vote final.

30.09.2011 CN La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** a suivi sa commission et reconnu que l'encouragement du travail à domicile n'était plus adapté aux conditions économiques et sociales et n'avait par conséquent plus de raison d'être. C'est à l'unanimité, par 33 voix contre 0, qu'il a adopté le projet du Conseil fédéral.

A l'instar du Conseil des Etats, le **Conseil national** a lui aussi accepté d'abroger l'arrêté fédéral concerné par 115 voix contre 48. Une minorité emmenée par Louis Schelbert (G, LU) et soutenue par une partie du groupe UDC a proposé de ne pas entrer en matière, arguant que l'encouragement au travail à domicile permettait de lutter contre le dépeuplement des régions périphériques et représentait, de plus, une alternative possible au tout à la mobilité. Cette minorité a été rejetée par 111 voix contre 52. Le Conseil national, se ralliant à une modification de procédure proposée par sa commission, a adapté la mise en vigueur, créant ainsi une divergence avec le Conseil des Etats.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié sans discussion au Conseil national

Au vote final, la loi fédérale a été adoptée par 43 voix contre 1 au Conseil des Etats et par 141 voix contre 47 et 8 abstentions au Conseil national.

11.019 Promotion économique pour les années 2012-2015

Message du 23 février 2011 sur la promotion économique pour les années 2012-2015 (FF 2011 2175)

Situation initiale

Les instruments dont dispose la Confédération pour assurer la promotion économique de la Suisse doivent être reconduits et développés pendant la période 2012 à 2015. A cette fin, le Conseil fédéral vous soumet avec le message cinq projets d'arrêtés financiers, l'adaptation d'un arrêté financier, un projet de loi fédérale et la modification de deux lois fédérales.

Contexte

Le cadre de la promotion économique pour les années 2012 à 2015 est formé par la politique économique de la Confédération, qui vise à préserver la compétitivité internationale à long terme de la place économique suisse. La compétitivité d'une économie se traduit par la capacité de celle-ci d'attirer et de retenir les investissements directs, le capital humain et les détenteurs du savoir, afin de pouvoir assurer la réussite de ses entreprises et améliorer le bien-être de ses habitants. Par "promotion économique", on entend couramment les mesures que les collectivités territoriales appliquent, en complément d'une bonne politique économique et financière, pour renforcer et faire connaître leur territoire en tant qu'espace de vie et espace économique. La promotion économique a pour objectif de développer la place économique ("développement de la place économique"), de préserver l'entrepreneuriat existant et d'encourager l'exploitation des débouchés commerciaux ("promotion des utilisateurs de la place économique") et de renforcer l'attrait de la place économique ("promotion de l'image de la place économique").

Contenu du projet

La promotion économique de la Confédération englobe les instruments de la promotion des exportations, de la promotion de la place économique suisse à l'étranger, de la politique du tourisme, de la politique en faveur des PME et de la politique régionale. Le financement de plusieurs de ces instruments arrivera à échéance à la fin de 2011. Les domaines concernés sont la promotion des exportations, la promotion de la place économique à l'étranger, la promotion de la place touristique suisse (Suisse Tourisme) et la cyberadministration. Le message propose en outre une nouvelle base légale et un arrêté financier concernant l'encouragement de l'innovation, de la coopération et du développement du savoir dans le domaine du tourisme (Innotour). Enfin, il y a lieu d'adapter la loi fédérale sur l'extension provisoire des prestations de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE), la loi fédérale régissant le cautionnement des arts et métiers et l'arrêté financier qui concerne la nouvelle politique régionale (NPR).

Il n'est possible de surmonter avec succès les défis de la concurrence mondiale qu'à la condition d'améliorer le fonctionnement des sous-systèmes de la promotion économique et leurs interactions. Le message englobe dès lors, pour la première fois, une vue d'ensemble des instruments de la promotion économique de la Confédération et un plan de financement coordonné dans le temps des mesures relevant de ce domaine. Les modalités de financement proposées dans le message pour la promotion économique et les projets de lois soumis en annexe permettront à la Confédération de poursuivre la promotion des activités économiques extérieures selon une formule éprouvée, de réorienter la stratégie touristique et de développer de façon modérée les projets aboutis dans le domaine de la cyberadministration. A la fin de 2010, la place économique suisse était sous l'effet de l'évolution du franc suisse sur le marché des changes. Le franc suisse avait connu une forte appréciation au cours des douze mois précédents. La Confédération peut soutenir les branches exportatrices par le biais de la promotion des activités économiques extérieures ou de la promotion de la place touristique suisse, si les entreprises suisses souhaitent, par exemple, orienter la prospection des marchés davantage sur des espaces économiques qui ne sont pas (ou pas seulement) tributaires de l'évolution du taux de change de l'euro ou du dollar américain.

Même s'il est possible que le franc suisse subisse une certaine pression à la hausse à moyen terme, le Conseil fédéral n'entend pas augmenter "à titre de provision" les moyens financiers de la promotion des exportations et de la promotion de la place touristique suisse dans le cadre du message. Si l'évolution de la situation devait exiger une intervention de l'Etat cette année ou l'année prochaine, le Conseil fédéral et le Parlement pourront accroître de façon flexible et ciblée les ressources allouées à la promotion des exportations et à la promotion touristique suisse en accordant des crédits supplémentaires. Les branches qui dépendent du tourisme sont pénalisées plus que d'autres par la force du franc. En raison du décalage entre l'évolution des taux de change et celle de la demande touristique, il y a lieu de supposer que le recul de la demande dû à la vigueur du franc sera important non seulement cette année, mais aussi en 2012. Le Conseil fédéral a donc décidé de demander, pour 2011 et 2012, des moyens supplémentaires de 12 millions de francs par an en faveur de la promotion de la place touristique suisse. Ces fonds doivent permettre d'atténuer efficacement les pertes qui pourraient être lourdes pour la destination touristique suisse.

Projets d'arrêtés financiers

Le Conseil fédéral propose pour les années 2012 à 2015 un plafond de dépenses de 315,8 millions de francs au total, réparti entre les instruments suivants de la promotion économique de la Confédération:

- Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des exportations pour les années 2012 à 2015 (75 millions de francs)
- Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse pour les années 2012 à 2015 (20,4 millions de francs)
- Arrêté fédéral concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2012 à 2015 (187,3 millions de francs)
- Arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation, de la coopération et du développement du savoir dans le domaine du tourisme pour les années 2012 à 2015 (20 millions de francs)
- Arrêté fédéral sur le financement des activités de cyberadministration des petites et moyennes entreprises pour les années 2012 à 2015 (13,1 millions de francs)
- Modification de l'arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional (aucun moyen financier supplémentaire).

Projets de lois

Loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme

Modification de la loi fédérale sur l'extension provisoire des prestations de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation

Modification de la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des exportations pour les années 2012 à 2015

31.05.2011 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

19.09.2011 CE Divergences.

22.09.2011 CN Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse pour les années 2012 à 2015

31.05.2011 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

19.09.2011 CE Adhésion.

Projet 3

Arrêté fédéral concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2012 à 2015

31.05.2011 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

19.09.2011 CE Divergences.

22.09.2011 CN Adhésion.

Projet 4

Arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation, de la coopération et du développement du savoir dans le domaine du tourisme pour les années 2012 à 2015

31.05.2011 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

19.09.2011 CE Adhésion.

Projet 5

Arrêté fédéral sur le financement des activités de cyberadministration des petites et moyennes entreprises pour les années 2012 à 2015

31.05.2011 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

19.09.2011 CE Adhésion.

Projet 6

Arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional

31.05.2011 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
19.09.2011 CE Adhésion.

Projet 7

Loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme

31.05.2011 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
19.09.2011 CE Adhésion.
30.09.2011 CN La loi est adoptée au vote final.
30.09.2011 CE La loi est adoptée au vote final.
13.10.2011 CN Feuille fédérale 2011 6907; délai référendaire: 19 janvier 2012

Projet 8

Loi fédérale sur l'extension provisoire des prestations de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation

31.05.2011 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
19.09.2011 CE Divergences.
22.09.2011 CN Adhésion.
30.09.2011 CN La loi est adoptée au vote final.
30.09.2011 CE La loi est adoptée au vote final.

Projet 9

Loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises

31.05.2011 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
19.09.2011 CE Adhésion.
30.09.2011 CN La loi est adoptée au vote final.
30.09.2011 CE La loi est adoptée au vote final.

Un seul débat d'entrée en matière a eu lieu au **Conseil national**, débat au cours duquel la qualité des prestations fournies par les divers agents de la promotion économique a été soulignée de toutes parts. Le Conseil national a approuvé la plupart des propositions du Conseil fédéral, seuls les arrêtés sur le financement de la promotion des exportations (projet 1), celui sur l'aide financière accordée à Suisse Tourisme (projet 3) ainsi que la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme (projet 7) ont donné lieu à quelques débats.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié au Conseil national dans la plupart des cas. Au regard du développement peu favorable de la situation économique et des problèmes engendrés par la force du franc suisse, il s'est montré toutefois plus généreux concernant le financement de la promotion des exportations (projet 1) et l'aide financière accordée à Suisse Tourisme (projet 3).

Projet 1

Au Conseil national, une minorité de la commission de l'économie et des redevances (CER-CN) emmenée par Hans-Jürg Fehr (S, SH) a proposé d'allouer aux activités de l'OSEC 84 millions au lieu des 75 prévus par le Conseil fédéral afin de tenir compte de l'acuité des problèmes actuels, des nouvelles tâches assumées ces dernières années par l'OSEC ainsi que de l'obligation qui lui est dorénavant faite de s'acquitter de la taxe sur la valeur ajoutée. Par 114 voix contre 43, le Conseil national a toutefois suivi la majorité de sa commission, qui, pour des raisons financières surtout, recommandait de se rallier au Conseil fédéral.

Le **Conseil des Etats** a suivi sa commission et décidé par 23 voix contre 11, d'allouer 84 millions aux activités de l'OSEC. L'OSEC pourra ainsi accroître ses activités pour accompagner les PME dans les pays liés à la Suisse par un accord de libre-échange et soutenir les entreprises suisses face aux difficultés liées au franc fort.

Le **Conseil national** s'est rallié au Conseil des Etats par 130 voix contre 40. Seul le groupe UDC s'était prononcé contre cette augmentation du crédit.

Projet 3

C'est essentiellement sur le montant de l'aide financière à Suisse Tourisme que le **Conseil national** a débattu. La majorité de la commission a proposé, à l'article 1, de porter l'aide financière à 207,3 millions, soit 20 millions de plus que le Conseil fédéral. Elle a fait valoir que ces 20 millions supplémentaires n'étaient en fait qu'un statu quo. Cette somme a en effet pour objectif d'éviter que Suisse Tourisme ne soit obligé de compenser le crédit de même montant octroyé à l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du Tourisme. La commission a également mentionné, dans un nouvel alinéa 2, que des moyens supplémentaires de 12 millions de francs destinés à compenser les effets de la force du franc en 2012 étaient compris dans ce montant. Une minorité de la commission emmenée par Christophe Darbellay (CEg, VS) a proposé de porter le montant à 222 millions. La minorité était d'avis que Suisse Tourisme devrait être en mesure d'augmenter sa présence sur les marchés asiatique et sud-américain qui sont en pleine expansion. Elle estimait également que l'augmentation des moyens devrait permettre de lutter contre la tendance à la baisse de la durée du séjour moyen. Les groupes BD, CEg ainsi que la moitié des membres des groupes RL et UDC ont soutenu la proposition de minorité, mais cela n'a pas suffi, puisque la proposition de la majorité l'a emportée par 92 voix contre 82. La proposition du Conseil fédéral a ensuite été nettement écartée par 160 voix contre 13 et 1 abstention.

Au **Conseil des Etats**, c'est également surtout le montant de l'aide financière accordé à Suisse Tourisme qui a donné lieu à discussion. La commission, soulignant à la fois la qualité du travail de Suisse Tourisme et les difficultés de la branche dues au franc fort, a proposé de porter l'enveloppe à 222 millions. Le Conseil fédéral a soutenu le montant du Conseil national, estimant qu'il permettait à Suisse Tourisme de couvrir ses obligations. La proposition de la majorité de la commission l'a emporté par 35 voix contre 3. Auparavant, une proposition de Hans Hess (RL, OW) pour un montant de 239 millions avait été écartée par 26 voix contre 10.

Le **Conseil national** s'est rallié au Conseil des Etats par 131 voix contre 39. Seul le groupe UDC s'était prononcé contre cette augmentation du crédit.

Projet 7

Au **Conseil national**, une minorité de la commission emmenée par Adèle Thorens Goumaz (G, VD) a souhaité inscrire clairement le développement durable dans la loi. Certes, a-t-elle argumenté, l'article 3 de la loi précise que les projets soutenus par la Confédération doivent favoriser un développement touristique durable. Toutefois, le développement durable devrait devenir un objectif clair pour la Confédération et non pas un simple critère de sélection. Il faudrait dès lors le mentionner à l'article 1. Seuls les socialistes ainsi que deux membres du groupe CEg se sont joints aux Verts pour soutenir la proposition de minorité, écartée par 109 voix contre 58. Le rapporteur de la commission avait auparavant mentionné l'existence d'un postulat, déposé par la CER-CN, demandant au Conseil fédéral d'étudier " les moyens de mieux intégrer les principes du développement durable à sa stratégie de promotion économique ".

Le **Conseil des Etats** s'est rallié sans discussion à la décision du Conseil national.

Au vote final, la loi a été adoptée au Conseil national par 190 voix contre 7 et au Conseil des Etats par 44 voix contre 0.

Projet 8

Au vote final, la loi a été adoptée au Conseil national par 193 voix contre 2 et une abstention et au Conseil des Etats par 44 voix contre 0.

Projet 9

Au vote final, la loi a été adoptée au Conseil national par 189 voix contre 5 et 2 abstentions et au Conseil des Etats par 44 voix contre 0.

Constructions / Logement

07.048 Message 2007 sur les constructions civiles

Message du 22 août 2007 concernant les projets de construction et l'acquisition de terrains et d'immeubles du secteur civil (Message 2007 sur les constructions civiles) (FF 2007 5971)

Situation initiale

Dans son message 2007 sur les constructions civiles, le Conseil fédéral demande au Parlement des crédits d'engagement d'un montant total de 358,8 millions de francs. Les principaux projets visés sont l'extension, la rénovation et le changement d'affectation du bâtiment de la Fellerstrasse 21 à Berne, la rénovation des quatre corps de bâtiment de la station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon à Zurich-Affoltern, ainsi que la rénovation totale et l'optimisation du bâtiment principal de la Haute école de l'Office fédéral du Sport à Macolin. Le message porte également sur des crédits additionnels destinés à transformer et à rénover le Palais du Parlement ainsi qu'à aménager un nouveau centre de calcul pour l'administration fédérale à la Fellerstrasse 15A à Berne.

Aujourd'hui, le bâtiment de la Fellerstrasse 21 est utilisé par l'Office fédéral des constructions et de la logistique, domaine Logistique, et par l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication, comme centre de sauvegarde de son centre de calcul. Comme ces deux offices auront besoin dorénavant de moins de surface de stockage, des places de travail supplémentaires pourront y être créées. De plus, le contrôle d'accès et l'enveloppe du bâtiment seront adaptés aux exigences de sécurité actuelles et les façades de la partie frontale de l'immeuble (zone de bureaux) seront ravalées. Un crédit d'engagement de 45,7 millions de francs est destiné à ce projet.

A côté, soit dans le bâtiment de la Fellerstrasse 15A, il est prévu d'aménager le nouveau centre de calcul de l'administration fédérale. Une somme de 44,5 millions de francs a déjà été accordée pour cela par le Parlement dans le message 2005 sur les constructions. Depuis, le projet a été remanié; le nouveau schéma général d'affectation et les besoins accrus d'énergie requièrent un montant supplémentaire de 19,4 millions.

55,8 millions pour les bâtiments du Palais fédéral

Dans le Palais fédéral ouest, siège du DFJP et du DFAE, les installations techniques du bâtiment, en particulier les installations électriques et le câblage, doivent être entièrement remises en état. De plus, il s'agit d'adapter les équipements de protection incendie et d'aménager des issues de secours et de sauvetage. La sécurité parasismique doit, quant à elle, être améliorée selon les directives de l'Office fédéral de l'environnement. Ces travaux exigent un crédit d'engagement de 2 millions de francs.

Le bâtiment de l'Inselgasse 1, siège du DFI, devra être entièrement rénové. Les travaux porteront sur la protection parasismique, l'aménagement d'une accessibilité intégrale pour handicapés, l'amélioration durable de l'isolation thermique de l'enveloppe du bâtiment, sur différentes adaptations concernant la protection incendie et la sécurité, ainsi que sur le renouvellement des installations techniques. Ces travaux coûteront 20,8 millions de francs.

13 millions de francs supplémentaires seront nécessaires à la transformation et la rénovation du Palais du Parlement. Ils serviront à réaliser différentes améliorations, à couvrir les besoins supplémentaires des utilisateurs et à répondre aux exigences des autorités (défense du patrimoine architectural, protection incendie et CNA).

Début de la remise en état des stations de recherche Agroscope

De gros travaux d'entretien sont prévus dans les trois stations de recherche restantes de la Confédération (Reckenholz-Tänikon, Liebefeld-Posieux et Changins-Wädenswil). Vu leur urgence, ces travaux concerneront tout d'abord les sites de Reckenholz et de Changins. La demande pour la station de Reckenholz figure dans le message 2007 sur les constructions civiles; celle qui se rapporte à Changins suivra dans le message 2008. Les autres stations seront traitées ultérieurement.

A la station de Reckenholz, il faudra améliorer les enveloppes de bâtiment des quatre corps de bâtiment selon les exigences de la norme Minergie. Les autres interventions consisteront à renforcer la sécurité parasismique, à éliminer des polluants (amiante notamment), à modifier les issues de secours et à renouveler la production de chaleur. Les coûts de ces travaux sont estimés à 29,9 millions de francs.

Sport, art et météorologie

Inscrit comme digne de protection dans l'inventaire des bâtiments historiques, le bâtiment principal de la Haute école de l'Office fédéral du sport à Macolin doit aussi être rénové. En même temps, l'affectation du bâtiment sera repensée et des travaux d'entretien seront effectués. Un montant de 19,3 millions de francs est prévu à cette fin.

La villa Römerholz à Winterthur, qui abrite la collection d'art Oskar Reinhart de renommée internationale, doit également faire l'objet de différents travaux; ils porteront sur la sécurité, la climatisation et la protection parasismique et rendront ainsi le bâtiment compatible avec les standards internationaux usuels des musées. Leur montant est estimé à 15,7 millions de francs.

L'Office fédéral de météorologie et de climatologie (MétéoSuisse) renouvelle en deux étapes, de 2005 à 2012, ses réseaux de mesure au sol, soit le réseau automatique, le réseau complémentaire et le réseau climatique conventionnel. Ensuite, il groupera le tout en un réseau moderne (SwissMetNet) et automatisera toutes les stations. Dans son message 2004 sur les constructions, le Parlement avait approuvé le projet global et accordé 12 millions de francs pour la 1re étape, qui vise à remplacer 72 stations d'ici 2008. Par la seconde étape, MétéoSuisse entend poursuivre la réalisation du projet avec les mêmes objectifs. Au vu des avant-projets et des estimations des coûts, un crédit d'engagement de 13 millions de francs est nécessaire.

Le plus gros montant du message - 150 millions de francs - est réservé au crédit-cadre " Constructions civiles ". Il sera décomposé en crédits d'engagement pour les immeubles civils. Ces crédits sont destinés notamment à des travaux de construction, de transformation, d'entretien et de déconstruction, aux mesures de sécurité, aux installations d'alimentation de secours et de communication, à la rénovation et à l'achat non prévisibles et urgents d'immeubles, à l'équipement initial de bâtiments récemment construits ou achetés et à l'équipement des nouvelles places de travail. Les Chambres fédérales seront informées de ces cessions de crédit et de l'utilisation du crédit-cadre par le biais du compte d'Etat annuel et de la documentation " Etat des crédits d'engagement de l'Office fédéral des constructions et de la logistique ". (Source : Communiqué de presse du Département fédéral des finances, 22 août 2007)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral concernant les projets de construction et l'acquisition de terrains et d'immeubles du secteur civil (Message 2007 sur les constructions civiles)

25.09.2007 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

05.12.2007 CE Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral concernant le crédit additionnel "Investissements TI, infrastructure" destiné au nouveau centre de calcul de l'administration fédérale sis à la Fellerstrasse 15A à Berne

25.09.2007 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

05.12.2007 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, les crédits n'ont pas été contestés. Cependant, lors du débat d'entrée en matière, les rapporteurs de la commission de même que les orateurs ont émis plusieurs critiques concernant le crédit additionnel de 13 millions de francs pour le Palais du Parlement. Les deux arrêtés ont toutefois été acceptés sans discussion. Le Conseil national a suivi la proposition de sa commission qui proposait de biffer une disposition du Conseil fédéral pour soumettre le crédit global de 349,9 millions au frein aux dépenses (Art. 1, al. 2). Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral 1 a été adopté par 141 voix contre 7 et l'arrêté fédéral 2 par 145 voix sans opposition.

Si comme la Commission des constructions civiles du Conseil national (CCP-N), sa consœur du **Conseil des Etats**, a regretté qu'une planification plus efficace n'ait pas permis d'éviter le crédit additionnel de 13 millions de francs pour la transformation et la rénovation du Palais fédéral, elle a néanmoins proposé à l'unanimité d'approuver tous les projets et les crédits présentés. Le porte-parole de la commission Alain Berset (S, FR) ainsi que Rolf Büttiker (RL, SO) ont rappelé les raisons de ce crédit supplémentaire et souligné que, selon les conclusions du rapport du Contrôle des finances, la législation fédérale en matière de finance avait été entièrement respectée. Au vote sur l'ensemble, les deux arrêtés fédéraux ont été adoptés avec 30 voix à l'unanimité.

08.081 CO. Bail à loyer et bail à ferme

Message du 12 décembre 2008 relatif à la modification du code des obligations (bail à loyer et bail à ferme) (F 2009 311)

Situation initiale

Le présent projet de modification du droit du bail vise à corriger les principales faiblesses du droit actuel. Il prévoit le passage du loyer basé sur les coûts au loyer indexé et l'introduction des loyers comparatifs afin de garantir un juste équilibre entre les intérêts en présence, de simplifier les règles du droit du bail, d'instaurer plus de transparence et d'obtenir la stabilisation de l'évolution des loyers.

Le droit du bail actuel en tant que partie du code des obligations (CO) est entré en vigueur le 1er juillet 1990. Il est fondé sur l'art. 109 de la Constitution fédérale. Le droit s'est imposé en pratique mais, il comporte des faiblesses qui ont amené régulièrement les locataires et les bailleurs, mais aussi le secteur bancaire et d'autres milieux à réclamer sa révision. Le 18 mai 2003, l'initiative populaire "pour des loyers loyaux" de l'Association suisse des locataires a été soumise au scrutin populaire.

Elle visait un lissage du taux hypothécaire déterminant pour les adaptations de loyer ainsi qu'un renforcement de la protection contre les congés. Elle a été rejetée par le peuple et les cantons de même que le contre-projet du Conseil fédéral et du Parlement le 8 février 2004, qui prévoyait une adaptation des loyers au renchérissement à concurrence de 100 %. Le contre-projet aurait donné en outre aux bailleurs la possibilité d'augmenter périodiquement les loyers sur la base d'un modèle de loyer comparatif.

Un autre projet, très controversé, permettant de choisir entre un loyer indexé et un loyer basé sur les coûts a été abandonné en 2006 lors de sa mise en consultation.

La nécessité d'une révision du droit du bail reste entière. Ce dernier comporte de nombreuses lacunes et, en raison de l'évolution des taux d'intérêts hypothécaires, ne correspond plus à la réalité économique en ce qui concerne la fixation des loyers. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé de modifier dans un premier temps l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF). Cette modification est entrée en vigueur le 1er janvier 2008. Elle a entraîné l'introduction d'un taux de référence déterminant pour les loyers en Suisse, calculé sur la base de l'évolution des taux hypothécaires.

Le présent projet de révision est le fruit du consensus auquel ont abouti les associations de locataires et de bailleurs, le 13 novembre 2007, après plusieurs mois de négociations. Un projet de loi a été élaboré et mis en consultation en février 2008.

Les prises de position ont été globalement positives, même si des divergences sur certains points importants ont subsisté.

Le découplage actuel des loyers et des taux hypothécaires constitue l'élément principal du nouveau droit, les loyers devant désormais suivre l'évolution du renchérissement. Le passage d'un modèle de loyer basé sur les coûts à un système d'indexation devrait simplifier et rendre plus transparente la fixation des loyers. Aujourd'hui en effet, une hausse de 0,25 point de pourcentage du taux hypothécaire peut entraîner une augmentation du loyer de 3 %. Le fait de calquer l'évolution des loyers sur celui du coût de la vie aura pour avantage d'infléchir la courbe des hausses de loyers. L'évolution du loyer sera plus facile à estimer pour les locataires comme pour les bailleurs.

De nombreuses voix se sont élevées au cours de la procédure de consultation pour s'opposer franchement au report intégral de l'indice suisse des prix à la consommation sur les loyers. Le Conseil fédéral a donc reconsidéré le modèle d'indexation et a demandé des éclaircissements supplémentaires qui l'ont amené à proposer un système légèrement modifié dans la mesure où les adaptations de loyers seront effectuées sur la base d'un indice des prix dont sont exclus les coûts du logement et de l'énergie. Cette solution permettra d'empêcher un éventuel effet de spirale induit par la prise en compte des loyers et du coût de l'énergie dans l'indice. De même, on évite une double prise en compte des coûts énergétiques, dont l'augmentation est prise en considération dans le cadre du décompte annuel des frais accessoires. Si l'indice diminue, le loyer devra être abaissé en conséquence.

Le caractère abusif du loyer initial d'un logement sera établi sur la base d'un modèle de loyer comparatif. Les loyers comparatifs seront déterminés au moyen d'une méthode statistique reconnue. Par la suite, l'examen du caractère abusif du loyer ne pourra plus être effectué que sur la base des règles légales contractuelles.

Il sera toujours possible de convenir d'un échelonnement des loyers ou de la subordination du loyer au chiffre d'affaires pour les locaux commerciaux, de même que des augmentations de loyer motivées par

des prestations supplémentaires du bailleur. Un changement de propriétaire, par contre, ne constituera plus un motif d'adaptation.

S'agissant des bailleurs de logements d'utilité publique et des collectivités publiques qui fonctionnent en qualité de bailleurs, le Conseil fédéral réglera la fixation des loyers sur la base des coûts.

Les dispositions de protection contre le congé ne sont pas modifiées, ce domaine étant moins contesté que les règles régissant les adaptations de loyer. D'une manière générale, les dispositions du droit actuel qui ont fait leurs preuves sont conservées. Les dispositions transitoires visent à garantir le droit d'exiger une réduction ou une augmentation du loyer en vertu des dispositions en vigueur. De plus, les bailleurs pourront, durant cinq ans au plus à compter de l'entrée en vigueur du nouveau droit, procéder à des adaptations de loyer selon l'ancien droit tant que le taux hypothécaire de référence ne dépassera pas 4,5%. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Code des obligations (CO) (Protection contre les loyers abusifs)

25.05.2009 CN Ne pas entrer en matière.

17.06.2010 CE Entrer en matière; Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

14.09.2010 CN Ne pas entrer en matière.

La Commission des affaires juridiques (CAJ) a recommandé au **Conseil national** de ne pas entrer en matière sur le projet. Norbert Hochreutener (CEg, BE) et le groupe des Verts lui ont quant à eux proposé d'entrer en matière. La révision visait avant tout à adapter les loyers au renchérissement. Le débat a surtout porté sur la question de savoir si la répercussion du renchérissement sur les loyers au moyen d'un indice spécial, mesure proposée par le Conseil fédéral, devait être complète ou partielle. Daniel Vischer (G, ZH), rapporteur de la commission, a exposé les raisons qui avaient finalement conduit la commission à proposer de ne pas entrer en matière, rappelant qu'elle avait décidé de justesse, par 13 voix contre 11, d'entrer en matière sur le projet. Le Conseil fédéral avait proposé un taux de répercussion du renchérissement sur les loyers de 80 %, une répercussion de 100 % ayant rencontré de fortes oppositions dans le cadre de la consultation. Daniel Vischer a déclaré que la majorité de la commission était pour sa part favorable à une répercussion de 100 %. Au vote sur l'ensemble, la CAJ a finalement rejeté le projet, par 22 voix contre 1 et 2 abstentions. Plus le débat avançait, plus il était évident que les deux taux entraîneraient un recours au référendum, soit de la part de l'Association suisse des locataires dans le cas d'une répercussion de 100 %, soit de la part des organisations de bailleurs dans le cas de l'adoption de l'indice spécial prévu par le Conseil fédéral. Le rapporteur de la commission a terminé en décrivant la situation au sein de la commission : dans sa composition actuelle, elle ne parviendrait pas à élaborer un autre projet qui tienne la route. Il estime donc que le conseil n'a aucun intérêt à entrer en matière.

Norbert Hochreutener (CEg, BE) a rappelé que le débat ne portait pas encore sur des questions de détail, mais sur la question fondamentale de déterminer si le conseil souhaitait ou non une révision de la loi. Selon lui, l'entêtement des associations ne devrait pas empêcher le Parlement de chercher une solution. Il a reçu le soutien de son collègue Alec von Graffenried (G, BE), porte-parole du groupe des Verts, qui a rappelé que cela faisait 20 ans que le besoin de légiférer en matière de droit du bail était unanimement reconnu. De même, selon lui, personne ne conteste la nécessité d'adapter les loyers en fonction du renchérissement. A l'instar du porte-parole de la minorité, Brigitta M. Gadiant (BD, GR) estimait qu'il fallait intervenir. Elle a toutefois souligné qu'il était inutile de lancer une réforme incapable de recueillir le soutien d'une majorité. Kurt Fluri (RL, SO) a pour sa part contesté le besoin de légiférer, estimant que la solution actuelle représentait le plus petit dénominateur commun du droit du bail. En outre, il a relevé que l'indice spécial introduit par le Conseil fédéral après la consultation n'avait pas vraiment amélioré l'accueil réservé à la révision du droit du bail. A l'issue des débats, la conseillère fédérale Doris Leuthard a constaté avec étonnement que la volonté politique faisait défaut, alors qu'au début de la consultation, tous les partis, hormis l'UDC, avaient confirmé la nécessité de légiférer en la matière. Par 119 voix contre 61 et 1 abstention, le conseil a suivi l'avis de sa commission en décidant de ne pas entrer en matière sur le projet. Les membres du groupe UDC ont voté en bloc contre l'entrée en matière ; une grande majorité du groupe RL a également refusé d'entrer en matière. Le groupe des Verts s'est quant à lui prononcé en faveur de l'entrée en matière, presque à l'unanimité. Enfin, au sein des groupes CEg et socialiste, les avis étaient partagés.

Le projet a donc été soumis au **Conseil des Etats**. La commission chargée de l'examen préalable a recommandé à son conseil d'entrer en matière sur le projet. Une minorité de gauche a pour sa part déposé une proposition de non-entrée en matière. Dans son intervention, Hermann Bürgi (V, TG), rapporteur de la commission, a souligné que les révisions du droit du bail avaient toujours été extrêmement controversées et que celle-ci ne faisait pas exception à la règle, si l'on en croyait la décision du Conseil national de ne pas entrer en matière ou les discussions préliminaires au sein de la commission. A ses yeux, le véritable problème du projet résidait dans l'adaptation des loyers au renchérissement, ou plus précisément, au taux de l'indice. Au conseil, ce point a soulevé des critiques de la part des partis bourgeois et des membres de l'Association suisse des propriétaires fonciers (APF). Selon Hannes Germann (V, SH), l'APF ne serait favorable au projet que si le renchérissement se répercutait entièrement sur les loyers, d'autant plus que l'association avait fait des concessions considérables, notamment en renonçant à la possibilité d'adapter les loyers après un transfert de propriété et en acceptant de niveler les adaptations de loyer autorisées lorsque le taux de renchérissement était élevé. Les partisans du projet ont au contraire souligné que les coûts de l'énergie et du logement n'étaient plus concernés par l'indice spécial : une ordonnance décrétait déjà que les coûts liés aux investissements énergétiques et à la promotion d'une meilleure efficacité énergétique pouvaient être entièrement répercutés sur les loyers. Les cantons avaient déjà relevé ce point lors de la consultation ; de plus, dans son message, le Conseil fédéral avait tenu compte des critiques quant à un éventuel effet de spirale.

Le débat d'entrée en matière a également montré que notamment les députés romands de gauche aborderaient le thème des loyers comparatifs au cours de la discussion par article. Ainsi, Luc Recordon (G, VD) a souligné qu'il était très difficile de disposer d'un nombre suffisant d'objets à comparer. Alain Berset (S, FR), président de l'Association romande des locataires (ASLOCA), a confirmé les dires de son collègue et a ajouté que ces modèles comparatifs n'auraient d'utilité pour personne, qu'ils étaient purement théoriques et que les valeurs calculées sur la base des différents modèles variaient considérablement. La conseillère fédérale Doris Leuthard s'est opposée à cette affirmation, arguant que, dans certains Etats, les loyers comparatifs avaient donné des résultats probants. Elle a ajouté que cette manière de déterminer le loyer initial entraînerait une meilleure flexibilité, mais également une plus grande responsabilité pour les bailleurs et les locataires. Par 28 voix contre 11, le conseil a suivi la proposition de sa commission en décidant d'entrer en matière sur le projet.

Au cours de la discussion par article, le conseil a suivi toutes les propositions de sa commission. Il a ainsi adopté l'indice spécial proposé par le Conseil fédéral, tout en apportant une modification à l'article traitant de l'adaptation du loyer : il a proposé, outre l'adaptation annuelle des loyers au renchérissement, que les bailleurs et les locataires puissent, tous les cinq ans, adapter le loyer aux prix du marché, pour autant que le contrat de bail le prévoie. Pankraz Freitag (RL, GL) a expliqué qu'ainsi, il serait plus facile de prendre en compte les modifications de la situation et de l'utilisation des biens immobiliers sans qu'une résiliation soit nécessaire. Par 21 voix contre 12, le conseil a adopté le projet au vote sur l'ensemble. Les bailleurs et les représentants des locataires romands ont quant à eux voté contre le projet.

La commission du Conseil national chargée de l'examen préalable qui, lors du premier débat sur l'entrée en matière du 25 mai 2009, avait dû, suite à son projet au vote sur l'ensemble, proposer à son conseil de ne pas entrer en matière sur le projet, a recommandé au Conseil national d'entrer en matière par 15 voix contre 10 et 1 abstention. Une importante minorité recommandait toutefois de ne pas entrer en matière, reprenant les mêmes arguments avancés par la majorité de la commission en mai 2009, arguments qui l'ont finalement une nouvelle fois emporté : la proposition de minorité a été adoptée à une courte majorité, par 88 voix contre 86 et 10 abstentions, grâce à l'ensemble des voix du groupe UDC, à une grande partie des voix des socio-démocrates et à quelques voix du groupe des Verts. Etant donné que le Conseil a refusé pour la seconde fois d'entrer en matière sur l'objet, celui-ci a été définitivement liquidé.

09.054 Message 2009 sur les immeubles du DFF

Message du 29 mai 2009 concernant les projets de construction et l'acquisition de terrains et d'immeubles du secteur civil (Message 2009 sur les constructions civiles) (FF 2009 3815)

Situation initiale

Avec le message 2009 sur les constructions civiles, le Conseil fédéral demande au Parlement un crédit global de de 353,4 millions de francs pour augmenter le crédit d'engagement " Constructions civiles ". Ce

crédit d'ensemble comprend le financement de trois grands projets de construction et un crédit-cadre pour des projets de construction de moindre importance.

Les trois grands projets décrits dans le message concernent des travaux de construction et de transformation pour le Tribunal pénal fédéral à Bellinzone et pour l'ambassade suisse de Moscou, ainsi que l'édification de bâtiments de remplacement pour la station Agroscope de Changins-Wädenswil à Nyon.

Travaux de construction et de transformation pour le Tribunal pénal fédéral à Bellinzone

Entré en service en 2004, le Tribunal pénal fédéral exerce momentanément ses activités dans un bâtiment administratif loué à Bellinzone, ainsi que dans une salle d'audience fournie par le canton du Tessin. Pour le siège définitif de cette juridiction, le canton du Tessin met à la disposition de la Confédération un immeuble au centre de Bellinzone. Grâce aux travaux de transformation et de construction prévus dans le bâtiment " Scuola ", le Tribunal pénal fédéral disposera d'un bâtiment fonctionnel doté de 80 places de travail et de deux salles d'audience.

Travaux de construction et de transformation pour la chancellerie et la résidence de l'ambassade suisse de Moscou

Les relations bilatérales entre la Suisse et la Russie se sont fortement développées au cours de ces dernières années. Outre l'intensification des contacts politiques, le volume des échanges, les investissements, la collaboration scientifique et en particulier le tourisme ont nettement augmenté. Parallèlement, l'ambassade suisse de Moscou est devenue l'une des plus importantes représentations de notre pays à l'étranger. Les infrastructures destinées à l'accomplissement correct des tâches, à l'accompagnement approprié des délégations en visite et à la délivrance des visas ne satisfont plus aux exigences. Le projet envisagé permettra ainsi de répondre aux besoins accrus de place et aux désirs des utilisateurs. De plus, le projet de construction de Moscou permettra de réunir tous les services de l'ambassade et la résidence à un seul emplacement.

Bâtiments de remplacement et nouveau chauffage pour la station Agroscope de Changins-Wädenswil à Nyon

La station Agroscope de Changins-Wädenswil est chargée de la recherche pour le compte de la Confédération et elle est au service de l'agriculture suisse. Situé à proximité de Nyon, le site de Changins se consacre principalement aux cultures des champs, aux cultures fourragères et à la viticulture. Le projet comprend la construction de bâtiments redimensionnés contenant des équipements adaptés à la recherche. La rénovation de la centrale de chauffage permettra en outre de renoncer au mazout et au gaz pour passer au chauffage au bois, consommant moins de CO₂.

Crédit-cadre de 200 millions de francs

Ce crédit-cadre permettra de céder des crédits d'engagement pour des projets de construction du portefeuille immobilier de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), d'un montant inférieur à 10 millions de francs chacun. Font partie de ce portefeuille les immeubles destinés à l'accomplissement des tâches de l'administration fédérale civile, de l'Assemblée fédérale et des Services du Parlement, des tribunaux fédéraux, de la Confédération à l'étranger et des commissions extraparlimentaires. (Source : communiqué de presse du Département des finances du 29 mai 2009)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant les immeubles du DFF pour l'année 2009 (Message 2009 sur les immeubles du DFF)

23.09.2009 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

24.11.2009 CE Adhésion.

Sans opposition, le **Conseil national** est entré en matière sur le projet. Comme l'a relevé le rapporteur de la Commission des constructions publiques, Erich von Siebenthal (V, BE), lors de son exposé détaillé, la commission n'a émis de réserves qu'au sujet des travaux de construction et de transformation pour la chancellerie et la résidence de l'ambassade suisse de Moscou, en raison des coûts considérés comme très élevés (soit 1040 francs par mètre cube) par rapport à ceux de projets comparables; à l'issue de longues délibérations, la commission avait décidé, par 7 voix contre 4 et 1 abstention, de se procurer des informations complémentaires et de reporter d'un an le crédit d'engagement concerné d'un montant de 39,5 millions de francs. Le début des travaux n'étant pas prévu avant 2012, le projet ne serait en rien compromis. En conséquence, la commission proposait à son conseil d'approuver un crédit d'ensemble de

313,9 millions de francs seulement. Une minorité de la commission, emmenée par Hans Stöckli (S, BE), proposait quant à elle d'adhérer au projet du Conseil fédéral et de maintenir le montant du crédit à 353,4 millions de francs. Bea Heim (S, SO) s'est aussi interrogée sur la pertinence de reporter d'une année le projet moscovite, sachant que les coûts de construction avaient fortement baissé dans la capitale russe et qu'il ne serait en outre guère possible d'obtenir une évaluation plus précise des coûts. Pour sa part, la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a rappelé au conseil qu'un crédit d'engagement constituait toujours un plafond maximal ; elle a ajouté qu'une comparaison des prix au mètre cube était généralement délicate, car les projets réalisés à l'étranger devaient habituellement satisfaire à des exigences supplémentaires, qui ont des répercussions sur les prix. Elle a relevé enfin que le moment était propice à la réalisation du projet, du fait du bas niveau atteint par les prix de construction à Moscou en raison de la crise ; à cet égard, elle a mis les députés en garde contre les coûts supplémentaires qu'un report du projet pourrait impliquer. La proposition de la majorité de la commission l'a finalement emporté par 112 voix contre 49.

Après avoir levé le frein aux dépenses par 165 voix sans opposition, le Conseil national a adopté l'arrêté fédéral correspondant lors du vote sur l'ensemble, par 162 voix sans opposition.

Le **Conseil des Etats** est entré en matière sur le projet sans qu'aucune autre proposition n'ait été déposée. Comme l'a indiqué son rapporteur, Hans Altherr (RL, AR), la Commission des finances (CF-E) - à l'instar du Conseil national - attachait davantage d'importance à la nécessité de clarifier les coûts du projet de construction concernant l'ambassade à Moscou qu'à une réalisation rapide, raison pour laquelle elle proposait de suivre l'avis de la Chambre basse et de réduire de 39,5 millions de francs le montant du crédit global. Hans Altherr a également souligné que la Commission des finances prendrait désormais contact avec la Commission des constructions publiques si des cas similaires devaient se reproduire. Au final, le Conseil des Etats a levé le frein aux dépenses par 31 voix sans opposition ; au vote sur l'ensemble, il a adopté l'arrêté fédéral par 29 voix sans opposition.

09.074 Initiative sur l'épargne-logement et Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement. Initiatives populaires

Message du 18 septembre 2009 sur les initiatives populaires "Pour un traitement fiscal privilégié de l'épargne-logement destinée à l'acquisition d'une habitation à usage personnel ou au financement de travaux visant à économiser l'énergie ou à préserver l'environnement (initiative sur l'épargne-logement)" et "Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement" (FF 2009 6313)

Situation initiale

Le Conseil fédéral rejette les deux initiatives populaires sur l'épargne-logement sans proposer de contre-projet. En effet, il est d'avis qu'une imposition privilégiée de l'épargne-logement est un moyen qui n'est ni efficace ni efficient pour promouvoir l'accession à la propriété du logement. Par ailleurs, il existe déjà des instruments efficaces pour ce faire: les possibilités de versement anticipé des avoirs de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance liée. En outre, l'épargne-logement a des effets négatifs sur l'économie et rend le système fiscal encore plus compliqué qu'il ne l'est actuellement.

L'initiative de la Société suisse pour la Promotion de l'épargne-logement (initiative SGFB) déposée le 29 septembre 2008 prévoit l'introduction facultative par les cantons de la déduction du revenu imposable de l'épargne-logement constituée pour l'acquisition d'un premier logement à usage personnel en Suisse (maximum 15 000 francs par an, le double pour les couples) et pour le financement de mesures visant à économiser l'énergie et à protéger l'environnement (maximum 5000 francs par an, le double pour les couples). Une épargne peut être constituée une seule fois à chacune de ces deux fins, pendant 10 ans au maximum, mais pas simultanément. De plus, les cantons ont la possibilité d'exonérer les primes d'épargne-logement de l'impôt sur le revenu.

L'initiative de HEV Suisse "Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement" (initiative HEV) déposée le 23 janvier 2009 va moins loin. Elle se limite à demander une imposition privilégiée des dépôts effectués au titre de l'épargne-logement pour l'acquisition d'un premier logement à usage personnel en Suisse (maximum 10 000 francs par an, le double pour les couples) pendant 10 ans au plus. Au contraire de l'initiative SGFB, l'initiative HEV ne propose pas que cet avantage fiscal soit facultatif; elle demande qu'il soit introduit obligatoirement par la Confédération et les cantons.

Le Conseil fédéral n'a jamais approuvé le modèle d'épargne-logement appliqué dans le canton de Bâle-Campagne et repris dans le train de mesures fiscales proposé en 2001. Il a toujours été d'avis qu'il n'était pas nécessaire d'introduire un nouvel instrument fiscal pour promouvoir l'accession à la propriété du logement. Dès lors et conformément à la position qu'il a défendue jusqu'ici, il rejette les deux initiatives sans proposer de contre-projet.

Plusieurs raisons justifient ce rejet. Le droit fiscal en vigueur prend déjà dûment en compte le mandat constitutionnel de l'encouragement à l'accession à la propriété du logement dans le cadre de la prévoyance. Les possibilités de versement anticipé à traitement fiscal privilégié des avoirs du 2e pilier et du pilier 3a sont des instruments efficaces pour favoriser l'acquisition d'un premier logement à usage personnel. La détermination des valeurs locatives par les autorités fiscales est une autre composante centrale de cette politique d'encouragement. En effet, celles-ci sont fixées en dessous des valeurs du marché, afin de soutenir la mise en oeuvre du mandat constitutionnel cité. Les mesures fiscales actuelles sont telles, qu'il n'est nul besoin d'en prendre d'autres pour promouvoir l'accession à la propriété du logement.

L'épargne-logement a des effets négatifs en termes de politique sociale et de politique des revenus. En raison de la progressivité de l'impôt sur le revenu, ce sont surtout les personnes qui disposent d'un revenu élevé qui profitent de la déduction au titre de l'épargne-logement. L'épargne-logement a même un effet régressif sur le revenu imposable, par conséquent plus leur revenu est élevé, plus les épargnants sont nombreux, tandis que les ménages dont le revenu imposable est inférieur à 40 000 francs sont nettement sous-représentés.

L'effectivité et l'efficacité d'une imposition privilégiée de l'épargne-logement sont donc à considérer de manière relative, car celle-ci ne permet qu'à une petite partie des ménages dits "seuil" (dont le revenu annuel brut est compris entre 60 000 et 100 000 francs) d'acquérir un logement à usage personnel. L'introduction de la déduction fiscale des dépôts d'épargne-logement profite donc en premier lieu aux contribuables qui disposent de moyens suffisants pour acquérir un logement à usage personnel même sans bénéficier de cette mesure. On estime que l'effet d'aubaine sera d'autant plus élevé. En outre, les retombées de l'épargne-logement bénéficient en partie aux fournisseurs de produits destinés à l'épargne-logement (banques et autres instituts financiers). Si les marchés de capitaux et les marchés du logement sont bien développés, alors l'épargne-logement est un instrument qui n'est ni efficace ni efficient, car elle ne se révèle pas suffisamment appropriée pour promouvoir l'objectif visé, à savoir l'accession à la propriété du logement des familles jeunes situées dans les catégories de revenu moyennes et basses. D'un point de vue économique, promouvoir l'accession à la propriété du logement par des allègements fiscaux a des effets négatifs sur la croissance économique et la prospérité. En effet, cela distord les choix de consommation des ménages, capitalise l'aide à l'épargne-logement dans le prix des terrains et met un frein aux investissements qui favorisent la productivité et la croissance des entreprises, en encourageant les investissements dans la construction de logements, sans effet sur la productivité.

Les allègements fiscaux prônés par l'initiative SGFB se révèlent problématiques sur quatre points. Premièrement, l'exonération fiscale complète, lors de son retrait, de l'épargne-logement constitue un traitement privilégié non justifié par rapport au système de prévoyance du 2e pilier et du pilier 3a, dont les prestations en capital sont soumises à une imposition séparée avec un barème réduit. Deuxièmement, les mesures d'épargne-logement destinées à économiser l'énergie (épargne-logement d'énergie) entraînent une double réduction de la charge fiscale. D'une part, elles autorisent à déduire du revenu imposable le capital constitué au titre de l'épargne-logement et à le prélever sans payer d'impôts pour l'utiliser de manière appropriée.

D'autre part, il est possible de déduire ce même capital une seconde fois au titre des frais d'entretien, au moment où il est investi dans des mesures d'économie d'énergie. Il en résulte une double déduction non justifiée. Troisièmement, le rappel d'impôt privilégié sur l'épargne-logement qui n'a pas été utilisée de manière conforme (séparée des autres revenus avec un impôt annuel) demeure réservé, ce qui encourage des optimisations fiscales non justifiées. Quatrièmement, si en plus des mesures d'épargne-logement d'énergie on autorise l'exonération fiscale des primes d'épargne-logement, cette possibilité de déduction supplémentaire entraîne un déséquilibre entre propriétaires et locataires. L'initiative HEV est plus modérée étant donné que les points deux et quatre susmentionnés sont supprimés. A l'inverse de l'initiative SGFB, l'initiative HEV ne donne aucune condition pour le rappel d'impôt dans le cas où l'épargne-logement n'est pas utilisée dans un but approprié.

Les deux initiatives populaires sur l'épargne-logement vont à l'encontre de l'objectif de simplification du droit fiscal. En effet, accorder différentes possibilités de déduction pour l'acquisition d'un premier logement

à usage personnel rendrait le système fiscal actuel plus compliqué et augmenterait les dépenses liées à son application.

L'initiative SGFB englobe des mesures visant à économiser l'énergie et alourdit encore le travail administratif, étant donné qu'il faut vérifier là aussi l'utilisation conforme du capital accumulé (assainissement énergétique). Pour déterminer la taxation, il faut recourir à l'avis d'un professionnel et le dédommager.

Si l'utilisation du capital provenant de l'épargne-logement n'est pas conforme, il faut effectuer une procédure en rappel d'impôt. Cela implique de recourir à des moyens de contrôle adaptés lors de changements de domicile d'un canton à un autre. La mise en place d'un système de déclaration efficace augmentera inéluctablement les dépenses administratives des autorités cantonales.

Du point de vue de la conformité au principe d'harmonisation, les deux initiatives divergent fondamentalement. L'initiative HEV prend en compte l'harmonisation fiscale formelle, alors que l'initiative SGFB l'ignore totalement, étant donné qu'elle accorde uniquement aux cantons la possibilité d'opter pour un modèle d'épargne-logement, ce qui, concrètement, entraînerait des différences de réglementation non justifiables entre les cantons. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Pour un traitement fiscal privilégié de l'épargne-logement destinée à l'acquisition d'une habitation à usage personnel ou au financement de travaux visant à économiser l'énergie ou à préserver l'environnement (initiative sur l'épargne-logement)"

18.03.2010	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
08.06.2010	CE	Divergences.
03.03.2011	CE	Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an, soit jusqu'au 29 mars 2012.
07.03.2011	CN	Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an, soit jusqu'au 29 mars 2012.
15.09.2011	CN	Divergences.
21.09.2011	CE	Divergences.
22.09.2011	CN	Divergences.
27.09.2011	CE	Divergences.
28.09.2011	CN	La proposition de la Conférence de conciliation est rejetée.

Projet 2

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement"

18.03.2010	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
08.06.2010	CE	Renvoi à la Commission.
03.03.2011	CE	Divergences. Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an, soit jusqu'au 23 juillet 2012.
07.03.2011	CN	Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an, soit jusqu'au 23 juillet 2012.
15.09.2011	CN	Divergences.
21.09.2011	CE	Divergences.
22.09.2011	CN	Divergences.
27.09.2011	CE	Divergences.
28.09.2011	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
29.09.2011	CE	La proposition de la Conférence de conciliation est rejetée.

Au **Conseil national**, le camp bourgeois - les groupes UDC, CEg, RL et PBD - a massivement soutenu les deux initiatives, contrairement à ce que proposait le Conseil fédéral. Selon Georges Theiler (RL, LU), rapporteur de la Commission de l'économie et des redevances (CER), chargée de l'examen préalable, celle-ci a estimé que l'épargne-logement constituait un moyen efficace d'encourager l'accession à la propriété. C'est pourquoi elle a proposé, par 16 voix contre 8, d'adopter l'initiative sur l'épargne-logement de la SGFB et, par 17 voix contre 7, d'adopter l'initiative " Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement " de HEV Suisse. Elle a jugé en effet que ces deux initiatives contribueraient à augmenter

sensiblement le faible pourcentage de propriétaires en Suisse et, notamment, aideraient les jeunes familles à réaliser leur rêve d'avoir leur propre chez-soi. En outre, non seulement les initiatives incitent les locataires à épargner sur le long terme les fonds propres nécessaires, mais elles encouragent aussi les banques à développer, à des conditions spéciales, des instruments visant à attirer de futurs clients au moyen de crédits immobiliers ou d'hypothèques. Hansjörg Hassler (BD, GR) a souligné que cette solution contribuerait à responsabiliser les futurs propriétaires, ce qui serait également positif pour la stabilité de leur commune de domicile.

Les propositions de minorité défendues par Hildegard Fässler (S, SG) visaient au contraire à recommander au peuple et aux cantons de rejeter les deux initiatives populaires. Aux yeux des différentes minorités, en effet, ces initiatives auraient une approche discutable de la question et créeraient des incitations inopportunes. Hildegard Fässler a mis en garde contre un effet d'aubaine similaire à celui qui a été constaté dans le canton de Bâle-Campagne, dont la législation cantonale prévoit déjà des incitations à l'épargne-logement. En effet, il s'est avéré que la population épargnait essentiellement pour des raisons fiscales. En outre, seules les personnes disposant d'un revenu confortable pourraient se permettre d'épargner; or, cette catégorie de la population pourrait de toute façon devenir propriétaire, même sans la possibilité de l'épargne-logement. Louis Schelbert (G, LU) a déclaré que le groupe des Verts rejetait l'initiative SGFB, mais qu'il était partagé concernant celle de HEV Suisse et ne donnerait donc aucune instruction de vote à ses membres. Alec von Graffenried (G, BE), représentant la courte majorité en faveur de l'initiative HEV, a expliqué que la propriété permettait une meilleure intégration dans la société et encourageait la participation à la vie publique.

Avant de se prononcer sur les initiatives elles-mêmes, le Conseil national a examiné deux propositions de renvoi. Par 117 voix contre 66, il a rejeté la proposition d'une minorité de la commission emmenée par Louis Schelbert (G, LU), qui voulait charger le Conseil fédéral de présenter un contre-projet direct tenant compte de la construction de logements en coopérative et d'utilité publique. Par 66 voix contre 41, il a également rejeté une proposition de renvoi déposée par Thomas Weibel (CEg, ZH), qui voulait charger le Conseil fédéral d'élaborer un contre-projet indirect visant à privilégier l'épargne-logement destinée à la construction de bâtiments respectant des standards énergétiques exemplaires, à étudier d'autres possibilités de mesures fiscales et à prévoir l'instauration d'un rappel d'impôt ainsi que des mesures visant à empêcher les abus dans ce domaine. Finalement, le Conseil national a décidé de recommander au peuple et aux cantons d'accepter les deux initiatives, par 118 voix contre 64 pour l'initiative sur l'épargne-logement de la SGFB et par 121 voix contre 61 pour l'initiative " Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement " de HEV Suisse. Il a également adopté une motion de commission (10.3012) chargeant le Conseil fédéral de soumettre au vote du peuple l'initiative sur l'épargne-logement avant l'initiative " Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement ", sans qu'aucune autre proposition n'ait été déposée.

Au **Conseil des Etats**, la majorité des orateurs a estimé qu'il y avait lieu de prendre des mesures dans le domaine de l'épargne-logement. Toutefois, contrairement au Conseil national, ils ont estimé que les modèles d'épargne-logement proposés par les initiatives en question faisaient problème. C'est pourquoi le conseil s'est prononcé pour l'élaboration d'un contre-projet indirect, soit au niveau de la loi.

Hannes Germann (V, SH), rapporteur de la commission, a indiqué que cette dernière avait rejeté l'initiative SGFB par 8 voix contre 4 et 1 abstention, estimant que ses propositions allaient à l'encontre de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, qu'elles seraient difficiles à mettre en oeuvre et qu'elles provoqueraient une perte fiscale trop importante pour la Confédération et les cantons. En revanche, par 5 voix contre 5, 2 abstentions et avec la voix prépondérante de son président, la commission a approuvé l'initiative " Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement " de HEV Suisse, considérant que ses effets sur les rentrées fiscales seraient moindres. Au cours des débats en commission, une minorité emmenée par Eugen David (CEg, SG) avait déposé une proposition de contre-projet direct : se fondant sur l'initiative HEV, ce contre-projet prévoyait en plus de prescrire une affectation de l'épargne à des fins déterminées et d'introduire une imposition au moment du versement, sur le modèle de la prévoyance professionnelle.

Devant le conseil, Simonetta Sommaruga (S, BE) a critiqué les deux initiatives populaires, estimant qu'elles compliqueraient considérablement le système fiscal. Au contraire, Rolf Büttiker (RL, SO) a déclaré que le modèle d'épargne-logement de Bâle-Campagne avait fait ses preuves, soulignant que même des personnes aux revenus moins élevés avaient pu concrétiser leur rêve de posséder leur logement. This Jenni (V, GL) a rappelé l'utilité que l'épargne-logement présentait, notamment, pour les personnes de 25 à 40 ans.

Le Conseil des Etats n'a suivi que partiellement les propositions de sa commission. En ce qui concerne l'initiative sur l'épargne-logement de la SGFB, il s'est rallié aux arguments de sa commission et a décidé, par 25 voix contre 16, de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative. Par contre, pour ce qui est de l'initiative HEV, il a décidé de ne pas suivre la proposition de sa commission : par 36 voix contre 0, il a adopté une proposition déposée par Paul Niederberger (CEg, NW) prévoyant de renvoyer l'initiative à la commission, avec mandat pour elle d'élaborer un contre-projet indirect visant à réaliser au niveau de la loi l'objectif du contre-projet direct proposé par le conseiller aux Etats Eugen David. Dans la foulée, la minorité de la commission a retiré son contre-projet direct au profit de la proposition de renvoi. Le jour précédent, l'auteur de cette proposition de renvoi avait déjà déposé une initiative parlementaire correspondante sous la forme d'un projet rédigé (10.447), qui visait à ce que les CER - chargées de l'examen préalable - puissent entamer sans délai l'élaboration d'un projet de loi.

A la suite de ses décisions, le conseil a rejeté sans opposition la motion de la CER-N 10.3012, qui voulait charger le Conseil fédéral de soumettre au vote du peuple l'initiative sur l'épargne-logement avant l'initiative " Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement ".

Le conseil des Etats a poursuivi son examen à la session de printemps 2011. Etant donné qu'il ne pouvait adopter la proposition de la commission de prolonger le délai de traitement des deux initiatives populaires qu'à la condition d'entrer en matière sur le contre-projet indirect, il s'est d'abord penché sur l'initiative parlementaire " Contre-projet indirect aux initiatives populaires " " Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement " et " Pour un traitement fiscal privilégié de l'épargne-logement destinée à l'acquisition d'une habitation à usage personnel ou au financement de travaux visant à économiser l'énergie ou à préserver l'environnement (Initiative sur l'épargne-logement) " (10.459). Une minorité de la commission ainsi que le Conseil fédéral avaient proposé de ne pas entrer en matière sur ce contre-projet. En prévision des débats, les deux comités d'initiative - la Société suisse pour la promotion de l'épargne-logement et l'Association suisse des propriétaires fonciers - avaient laissé entendre qu'ils étaient prêts à retirer leurs initiatives si les deux conseils adoptaient le contre-projet indirect. La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a porté un jugement globalement positif sur le contre-projet indirect de la commission, estimant que ce dernier donnait, contrairement aux deux initiatives populaires, une définition claire des modalités d'imposition, améliorerait la transparence et prévoyait des allègements fiscaux plus modérés. Elle l'a cependant rejeté, considérant qu'il ne produirait pas les effets escomptés par ses partisans en matière de politique sociale. En outre, à l'instar des initiatives, le contre-projet indirect aurait des conséquences économiques négatives, a souligné la conseillère fédérale, car l'épargne-logement aurait des répercussions sur les décisions des ménages privés ; de plus, une partie des effets créés par l'encouragement de l'épargne-logement profiterait aux fournisseurs de produits d'épargne-logement et pourrait provoquer une hausse des prix de l'immobilier. Toutefois, pour la conseillère fédérale, le fait que l'épargne-logement remet en question l'égalité des droits constitue l'argument le plus important contre les initiatives et le contre-projet indirect : à cet égard, elle rappelle que le Tribunal fédéral a déjà estimé à plusieurs reprises que l'encouragement de l'accession à la propriété prévue par la Constitution ne signifiait pas qu'il fût permis de prendre des mesures allant à l'encontre de l'égalité des droits.

Les partisans du contre-projet ont vu dans ce dernier une solution d'épargne-logement modérée par rapport aux propositions des initiatives populaires. Ils ont rappelé que, en Suisse, le taux de logements en propriété était bas en comparaison internationale alors que, selon plusieurs sondages, près des trois quarts de la population suisse souhaiteraient être propriétaires. En outre, des considérations tactiques se sont mêlées aux arguments plus factuels : en entrant en matière sur le contre-projet indirect, le Conseil des Etats donnerait au Conseil national la possibilité de revenir sur sa décision de rejeter le projet d'arrêté du Conseil fédéral et de recommander au peuple et aux cantons d'accepter les initiatives populaires.

Le Conseil des Etats est entré en matière sur le contre-projet indirect par 20 voix contre 15, l'a légèrement modifié lors d'une rapide discussion par article et l'a adopté par 17 voix contre 17 et avec la voix prépondérante de son président.

En raison de l'adoption du contre-projet indirect par le Conseil des Etats, la Commission de l'économie et des redevances du **Conseil national**, chargée de l'examen préalable, a proposé à son conseil, à l'unanimité, de prolonger le délai imparti pour traiter les deux initiatives populaires. Le rapporteur de la commission a expliqué qu'il était impératif de prolonger le délai : sans cette prolongation, le conseil serait contraint de se prononcer sur les initiatives lors de la session en cours, ce qui serait quasiment impossible sur le plan matériel. Louis Schelbert (G, LU) a quant à lui proposé de rejeter le contre-projet indirect ainsi que la prolongation du délai. Par 99 voix contre 52, le conseil a suivi l'avis de sa commission. Seuls les

députés de gauche ont soutenu la proposition de Louis Schelbert ; tous les autres groupes se sont ralliés au point de vue de la commission.

(A la session d'été 2011, le Conseil des Etats a rejeté le contre-projet indirect au vote final, alors que le Conseil national l'a adopté [cf. objet 10.459]).

Contrairement à la Chambre basse, le Conseil des Etats avait recommandé au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative sur l'épargne-logement et l'initiative populaire " Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement ", défendant ainsi la même position que le Conseil fédéral. Le camp rose-vert a déposé deux propositions de minorité demandant au **Conseil national** de se rallier aux décisions du Conseil des Etats ; pour sa part, la majorité de la commission lui proposait de maintenir sa position, ce qu'il a fait respectivement par 112 voix contre 63 et par 113 voix contre 61. Les propositions de minorité ont été soutenues en bloc par les membres du groupe socialiste et du groupe des Verts ainsi que par certains membres du groupe CEg.

Dans le cadre de l'examen du projet 09.074, le Conseil national devait aussi se prononcer sur la motion 11.3759, intitulée " Initiatives populaires sur l'épargne-logement. Ordre des objets soumis à votation " et déposée par la Commission de l'économie et des redevances ; ce texte visait à ce que ce soit l'initiative populaire " Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement " qui soit soumise en premier au vote du peuple et des cantons. Si le gouvernement proposait de rejeter la motion, le conseil l'a néanmoins adoptée par 105 voix contre 62 ; tous les partis bourgeois ont soutenu l'intervention.

La motion et les deux initiatives populaires ont ensuite été soumises au **Conseil des Etats**. S'agissant de l'initiative sur l'épargne-logement, le conseil a décidé, sans en débattre et sans opposition, de maintenir sa décision. Pour ce qui est de l'initiative populaire " Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement ", la commission chargée de l'examen préalable a proposé au plénum de se rallier à l'avis du Conseil national. Le conseil a toutefois suivi une minorité de la commission et a maintenu sa décision par 17 voix contre 16. A son tour, le **Conseil national** a persisté dans ses décisions, imité ensuite par le **Conseil des Etats**. Le projet a par conséquent été soumis à la **conférence de conciliation**. Celle-ci a proposé de recommander le rejet de l'initiative sur l'épargne-logement, comme l'avait fait le Conseil des Etats ; une minorité bourgeoise s'est opposée à cette proposition. S'agissant de l'initiative populaire " Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement ", la conférence de conciliation a proposé au Parlement, contre l'avis d'une minorité, de recommander au peuple et aux cantons de l'accepter, comme le souhaitait la Chambre basse.

Par 93 voix contre 70, le **Conseil national** a rejeté la proposition de la conférence de conciliation pour ce qui est de l'initiative sur l'épargne-logement : tous les partis bourgeois ont voté à une large majorité, voire en bloc, pour la proposition de la minorité. En ce qui concerne la seconde initiative, il a suivi, par 98 voix contre 62, la proposition de la conférence de conciliation, à savoir de recommander au peuple et aux cantons d'accepter le projet. Les partis bourgeois ont cette fois soutenu la proposition de la conférence de conciliation.

La Chambre basse ayant rejeté la proposition de la conférence de conciliation concernant l'initiative sur l'épargne-logement, le **Conseil des Etats** ne devait se prononcer que sur le second texte. Si la conférence de conciliation et la majorité de la commission ont proposé aux députés de se rallier à la décision de la Chambre basse, le conseil a toutefois adopté la proposition de la minorité par 24 voix contre 16. Par conséquent, l'Assemblée fédérale n'a formulé aucune recommandation de vote pour les initiatives populaires.

10.055 Message 2010 sur les immeubles du DFF

Message du 4 juin 2010 concernant les immeubles du DFF pour 2010 (Message 2010 sur les immeubles du DFF) (FF 2010 3823)

Situation initiale

Le Conseil fédéral a approuvé le message 2010 concernant les constructions civiles de la Confédération. Par conséquent, il demande au Parlement un crédit global de 213 millions de francs pour augmenter le crédit d'engagement "Constructions civiles". Ce crédit d'ensemble comprend le crédit nécessaire au financement de deux grands projets de construction et un crédit-cadre pour des projets de construction de moindre importance.

Les deux grands projets portent, d'une part, sur l'agrandissement et la transformation de la chancellerie et de la résidence de l'ambassade de Suisse à Moscou, et d'autre part, sur l'optimisation des installations d'hébergement du Centre sportif de Tenero.

Avec l'intensification des contacts politiques et des relations économiques, la représentation suisse de Moscou est devenue l'une des plus importantes ambassades de notre pays. L'infrastructure nécessaire à une exécution optimale des tâches ne satisfait plus aux nouvelles exigences. Le projet envisagé vise à offrir à l'ambassade les locaux supplémentaires dont elle a besoin pour fournir ses prestations. En outre, il permettra de regrouper en un seul endroit tous les services de l'ambassade de même que la résidence.

Le crédit d'engagement pour ce projet avait déjà fait l'objet d'une partie du message 2009 concernant les immeubles. La décision avait été reportée d'une année afin de garantir une plus grande sécurité des coûts liés à l'état actuel du marché de la construction à Moscou. Ces coûts ont entre-temps été calculés.

Le centre sportif de Tenero (CST) est l'un des deux principaux sites d'implantation de l'Office fédéral du sport (OFSP), l'autre étant celui de Macolin. Le CST accueille avant tout des jeunes dans le cadre de camps organisés. Le camping "Campeggio", avec ses tentes montées à demeure, représente environ 50 % de toute l'offre d'hébergement du CST.

Les réfectoires et les sanitaires de même que les autres infrastructures, notamment celles qui sont destinées à la logistique du camping, ne répondent plus aux exigences d'un point de vue hygiénique, pratique et social. Les constructions et les aménagements nécessaires à l'optimisation du centre, à savoir une place de camping pour 600 personnes, trois terrains en gazon naturel ainsi qu'un réseau de routes et de chemins d'accès aux nouvelles installations, seront réalisés au cours d'une prochaine étape dans le cadre du plan général.

Le crédit-cadre permettra de céder des crédits d'engagement, d'un montant inférieur à dix millions de francs chacun, pour financer des projets de construction du portefeuille immobilier de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Font partie du portefeuille immobilier du DFF les immeubles destinés à l'accomplissement des tâches de l'administration fédérale civile, de l'Assemblée fédérale et des services du Parlement, des tribunaux fédéraux, de la Confédération à l'étranger et des commissions extraparlimentaires. Tous les bâtiments doivent satisfaire tout au long de leur durée de vie à des exigences économiques, sociales et écologiques élevées. (Source : communiqué de presse du Département des finances 04.06.2010)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant les immeubles du DFF pour l'année 2010 (Message 2010 sur les immeubles du DFF)

15.09.2010	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
09.12.2010	CN	Adhésion.

Dans les deux conseils des remarques ont été faites sur les coûts liés aux travaux concernant les ambassades suisses et à la difficulté de contrôler ces coûts. Mais, le **Conseil des Etats** comme le **Conseil national** sont entrés en matière sans opposition. La majorité qualifiée lors du vote sur le frein aux dépenses a été aisément atteinte dans les deux conseils. Au vote sur l'ensemble, le **Conseil des Etats** a adopté l'arrêté selon le projet du Conseil fédéral par 34 voix contre 0. Le **Conseil national** l'a, quant à lui, adopté par 135 voix contre 6.

10.067 Promotion du logement. Crédit-cadre pour les engagements conditionnels

Message du 18 août 2010 concernant un crédit-cadre destiné à des engagements conditionnels pour l'encouragement de l'offre de logements (FF 2010 5041)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose au Parlement d'adopter un crédit de 1400 millions de francs destiné à financer des engagements conditionnels, grâce auxquels la Confédération pourra cautionner chaque année, de l'été 2011 à 2015, trois ou quatre émissions d'emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL) pour quelque 350 millions de francs en moyenne. Les engagements pour des garanties

diminueront dans le même temps de quelque 600 millions de francs à mesure du remboursement des emprunts échus.

L'art. 108 de la Constitution donne mandat à la Confédération de prendre des mesures pour encourager la construction de logements. Ce mandat est rempli pour l'essentiel par la loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (loi sur le logement, LOG, RS 842). Les prêts directs de la Confédération prévus par la LOG ont toutefois été suspendus jusqu'à la fin de 2008 par le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération. En février 2007, le Conseil fédéral a décidé de supprimer les prêts directs et de limiter l'encouragement à des aides indirectes à la construction de logements d'utilité publique. Celles-ci comprennent d'une part l'alimentation d'un fonds de roulement, géré à titre fiduciaire sur mandat de la Confédération par les organisations faïtières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, qui permet d'octroyer des prêts à des taux d'intérêt avantageux pour les projets de construction et de rénovation des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. D'autre part, la Confédération continue de fournir des garanties aux instruments de financement mis en place par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique: elle soutient en premier lieu la CCL, dont les emprunts sont cautionnés en vertu de l'art. 35 LOG, et accessoirement la Société coopérative de cautionnement hypothécaire pour coopératives suisses de construction et d'habitation (CCH), dont les cautions bénéficient d'arrière-cautionnements de la Confédération en vertu de l'art. 36 LOG.

Parallèlement à la LOG, le Parlement a adopté en 2003 un crédit-cadre d'un montant total de 2075 millions de francs, dont 300 millions étaient destinés à des prêts et 1775 millions à des engagements conditionnels. A la fin de 2010, les fonds alloués pour les prêts s'élèveront encore à 105 millions de francs; le programme de consolidation 2012 à 2013 prévoit de verser le solde au fonds de roulement en tranches annuelles d'ici à 2017. Aucun autre crédit-cadre ne sera adopté pour financer des prêts. Par contre, la part destinée au financement d'engagements conditionnels doit être réalimentée d'urgence. Au début 2011, les fonds alloués à cette fin devraient encore s'élever à quelque 200 millions de francs, ce qui devrait couvrir les besoins jusqu'au deuxième semestre 2011.

Le Conseil fédéral propose de soutenir par la suite les activités de la CCL et, à un degré moindre, celles de la CCH, par des garanties. Cet effort financier s'impose non seulement en raison du mandat constitutionnel, mais aussi en raison de la situation sur le marché du logement. En effet, même si le secteur de la construction a connu une activité supérieure à la moyenne, la demande élevée, nourrie par la croissance de la population, a fait considérablement grimper les prix et les loyers dans certaines régions. Les gens à faibles revenus et même la classe moyenne souffrent de cette tension sur le marché. Dans un tel contexte, la construction de logements d'utilité publique, dont les loyers sont calculés en fonction des coûts, est un complément indispensable aux investissements immobiliers à but lucratif, qui se sont concentrés ces derniers temps sur le logement en propriété et les logements locatifs du segment supérieur. L'extension de l'offre n'est toutefois pas le seul but de l'encouragement à la construction de logements d'utilité publique: le soutien à la rénovation et à l'assainissement énergétique de vieux bâtiments joue un rôle tout aussi important. Les émissions d'emprunts de la CCL visent, conjointement aux prêts du fonds de roulement, à ce que le secteur d'utilité publique préserve sa part de marché d'environ 8 % des logements occupés en permanence. Une récente évaluation externe des activités de la CCL recommande la poursuite du cautionnement des emprunts par la Confédération. La solvabilité de la CCL souffrirait en effet d'un retrait de la Confédération, au détriment des taux avantageux qu'elle propose. Notons enfin que, depuis l'entrée en vigueur de la LOG en 2003, la Confédération n'a jamais dû honorer de cautions accordées à la CCL. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant un crédit-cadre destiné à des engagements conditionnels pour l'encouragement de l'offre de logements

13.12.2010 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
17.03.2011 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, une proposition de non-entrée en matière avait été déposée par une minorité bourgeoise de la commission ; la majorité s'est pour sa part ralliée à la proposition du Conseil fédéral. Par 102 voix contre 71, le conseil a décidé d'entrer en matière sur le projet. La proposition de la majorité a reçu le soutien massif de la gauche et du groupe CEg. Les membres des groupes PBD et RL se sont pour leur part montrés plus partagés. Le groupe UDC s'est quant à lui prononcé en bloc contre l'entrée en

matière. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 105 voix contre 69 avec les mêmes rapports de force que lors du vote sur l'entrée en matière.

Le **Conseil des Etats** est entré en matière sur le projet sans opposition et l'a adopté sans discussion et l'unanimité par 36 voix contre 0.

10.077 Loi sur la poursuite pour dettes et la faillite. Droit de l'assainissement

Message du 8 septembre 2010 relatif à une modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (droit de l'assainissement) (FF 2010 5871)

Situation initiale

Le projet modifie ponctuellement le droit de l'insolvabilité et vise en particulier à améliorer la procédure concordataire. Cette révision part du constat selon lequel le droit suisse de l'insolvabilité est certes adapté aux procédures d'assainissement des entreprises, mais présente quelques faiblesses auxquelles il convient de remédier.

Les points saillants du projet de révision du droit de l'insolvabilité sont les suivants:

- Le sursis concordataire nouvelle formule - à l'instar du Chapter 11 dans le droit américain - ne débouche plus automatiquement sur un concordat ou une faillite, mais peut être accordé à titre de véritable sursis économique.
- L'ajournement de faillite prévu dans le droit de la société anonyme (art. 725a CO) est aboli et intégré dans la procédure concordataire régie par la LP. De la sorte, toutes les formes d'entreprises ont accès à ce moratoire (et pas uniquement les sociétés anonymes, les sociétés en commandite par actions, les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés coopératives, comme sous l'empire du droit actuel).
- Les droits de codécision des créanciers pendant le sursis concordataire sont renforcés, notamment pour les protéger contre des liquidations hâtives. Concrètement, il est proposé d'instituer une commission représentative des créanciers chargée de surveiller l'activité du commissaire. Dans certaines conditions, le commissaire peut aussi être tenu de convoquer une assemblée des créanciers extraordinaire.
- Les conditions requises pour homologuer un concordat sont revues à la baisse: la garantie du désintéressement des créanciers de troisième classe n'est plus une condition impérative. Dans la pratique actuelle, cette garantie nécessite souvent le blocage de ressources financières importantes, ce qui rend l'aboutissement d'un concordat beaucoup plus précaire. Il est aussi prévu que, dans le cadre du concordat ordinaire, les titulaires de parts s'acquittent d'une contribution équitable à l'assainissement de l'entreprise, afin d'introduire une forme d'égalité de traitement avec les créanciers.
- La création d'une procédure d'insolvabilité pour les groupes de société a été écartée, mais la question des relations au sein des groupes est tout de même prise en considération de manière ponctuelle (allègements du fardeau de la preuve dans l'action révocatoire, coordination des procédures).
- Le projet règle aussi le sort des contrats de durée dans le cadre des procédures d'insolvabilité. L'approche est différenciée en fonction du type de procédure, à savoir s'il s'agit d'une liquidation effective (faillite ou concordat par abandon d'actifs) ou d'un sursis concordataire dans le but d'assainir et de maintenir l'activité de l'entreprise. Dans le premier cas, l'institution d'un droit de dénonciation extraordinaire de la masse en faillite ou en liquidation n'est pas envisagée. En revanche, dans le deuxième, le débiteur devrait disposer d'un droit de dénonciation exceptionnel de ses contrats de durée - avec le consentement du commissaire -, mais contre indemnisation pleine et entière de la contrepartie.
- L'action révocatoire est simplifiée dans les cas de transferts de patrimoine au sein d'un groupe de sociétés.
- L'action révocatoire d'un acte juridique est exclue lorsque celui-ci a été accompli avec l'aval explicite de l'organe d'exécution forcée compétent. Cette mesure apportera une sécurité juridique très attendue par les praticiens.
- Le droit de rétention du bailleur de locaux commerciaux (sous l'empire d'un bail à loyer ou d'un bail à ferme) est aboli, de même que celui des aubergistes, hôteliers et tenanciers d'écuries publiques et de la communauté des copropriétaires d'une PPE. Cette mesure devrait aussi faciliter les assainissements.
- L'obligation de reprendre tous les travailleurs d'une entreprise rachetée est supprimée lorsque l'entreprise en question est l'objet d'une procédure d'insolvabilité. Il paraît en effet préférable de régler cette question au cas par cas.

- Pour compenser cette restriction des droits des travailleurs, le projet propose un plan social obligatoire. Cette nouvelle institution inscrite dans le code des obligations concerne les entreprises de plus de 250 collaborateurs qui veulent en licencier plus de 30 et qui ne sont pas en situation d'insolvabilité.
- Pour qu'à l'avenir il reste possible de mener à bien un assainissement, le privilège institué le 1er janvier 2010 en faveur des créances de TVA est abrogé.
(Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP)

27.09.2011 CN Début du traitement

29.09.2011 CN Ne pas entrer en matière.

La majorité de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) a proposé à son conseil de ne pas entrer en matière. Aux yeux de la commission, le projet proposé ne permet pas de prendre des mesures qui interviennent rapidement dans la procédure d'assainissement alors qu'une révision dans le code des obligations serait plus judicieuse. Le projet ne prévoit pas de protection suffisante pour les créanciers. D'autre part, le projet réduit de manière trop importante les droits des employés de l'entreprise assainie. Une minorité de la commission emmenée par Gabi Huber (RL, UR) a estimé au contraire qu'une non entrée en matière ne ferait que repousser des décisions et judicieuses et nécessaires. La seule révision du code des obligations ne serait pas suffisante pour atteindre les buts fixés. Si le projet a quelques défauts, il est de la tâche du Parlement de les corriger.

Par 97 voix contre 42 et 2 abstentions, le **Conseil national** a suivi la majorité de sa commission et refusé d'entrer en matière.

9. Agriculture

Généralités

- 09.022 Loi sur l'agriculture. Réserve au bilan destinée au financement de mesures d'accompagnement
- 10.064 Moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2012 et 2013

Généralités

09.022 Loi sur l'agriculture. Réserve au bilan destinée au financement de mesures d'accompagnement

Message du 25 février 2009 relatif à la modification de la loi sur l'agriculture (Réserve au bilan destinée au financement de mesures d'accompagnement en relation avec des accords internationaux dans le domaine de l'agriculture) (FF 2009 1109)

Situation initiale

Le 14 mars 2008, le Conseil fédéral a décidé d'entamer des négociations avec l'UE au sujet d'un accord de libre-échange agroalimentaire (ALEA) et dans le domaine de la santé publique. Dans la perspective d'un tel accord et d'un éventuel aboutissement du cycle de Doha de l'OMC, il est prévu de constituer le plus tôt possible une réserve inscrite au bilan du Compte d'Etat, destinée au financement de mesures d'accompagnement (financement spécial). Les négociations en vue d'un ALEA ont été ouvertes officiellement le 4 novembre 2008 à Bruxelles.

Le présent message propose l'introduction d'un nouvel art. 19a dans la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr). Cet article envisage, dans le cadre d'un financement spécial au sens de l'art. 53 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC), d'affecter les recettes douanières provenant des produits agricoles et des denrées alimentaires importés (chapitres 1 à 24 du tarif des douanes) au financement de mesures d'accompagnement. L'affectation doit intervenir en 2009 déjà et se prolonger jusqu'à la mise en oeuvre de l'ALEA et/ou d'un accord OMC. Comme il ne s'agit pas de mettre en place des mesures permanentes mais que leur terme ne peut pas encore être fixé, l'affectation est, dans un premier temps, limitée à huit ans, jusqu'en 2016.

L'affectation précoce, par un financement spécial, de moyens qui ne seront utilisés qu'ultérieurement constitue un signal soulignant la volonté d'assurer le financement de mesures d'accompagnement. L'affectation des moyens financiers précitée ne règle pas encore la question du financement de mesures d'accompagnement, conforme aux exigences du frein à l'endettement. A ce sujet, le Conseil fédéral présentera un concept dans le cadre de son message relatif à la mise en oeuvre d'au moins un des deux accords évoqués. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr)

26.05.2009	CN	Ne pas entrer en matière.
24.09.2009	CE	Divergences (=entrer en matière).
01.03.2010	CN	Entrer en matière et renvoi au Conseil fédéral, avec mandat de présenter un message qui garantisse le financement d'une stratégie visant à la création de valeur ajoutée (stratégie qualité) dans la perspective d'un accord de libre-échange agricole avec l'UE ou d'un accord de libre-échange dans le cadre de l'OMC.
15.03.2010	CE	Divergences (=pas de renvoi au Conseil fédéral).
10.06.2010	CN	Divergences.
17.06.2010	CE	Adhésion.
18.06.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.
18.06.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, une faible majorité de la commission a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet : pour la plupart des membres du groupe UDC, en acceptant ce projet, le Parlement se serait déjà engagé sur la voie de la conclusion d'un accord de libre-échange avec l'UE ; quant au groupe PS, il refusait majoritairement de signer un chèque en blanc en acceptant l'inscription de cette réserve au bilan sans avoir d'informations précises sur l'accord lui-même et sur ses mesures d'accompagnement. Une forte minorité de la commission a plaidé pour l'entrée en matière, en faisant valoir que dire oui à cette réserve ne reviendrait pas à dire oui à l'accord lui-même. Selon le porte-parole de la minorité, Markus Zemp (CEg, AG), la constitution de cette réserve ne représenterait qu'une précaution prise pour parer au pire - comparable en cela à l'assurance contre la grêle. Hansjörg Walter (V, TG) a proposé, contrairement

à son groupe UDC, d'entrer en matière, puis de renvoyer le projet au Conseil fédéral, avec mandat de préciser les mesures d'accompagnement prévues. Enfin, le groupe des Verts a demandé que, dans l'hypothèse où l'entrée en matière serait votée, le projet soit renvoyé au Conseil fédéral, à charge pour celui-ci de soumettre au Parlement un message qui garantisse le financement d'une stratégie visant à la création de valeur ajoutée (stratégie qualité) en cas de conclusion d'un accord de libre-échange agricole avec l'UE ou d'aboutissement du cycle de Doha de l'OMC. Au terme d'un long débat opposant les partisans et les adversaires du libre-échange agricole, le Conseil national a finalement décidé, par 111 voix contre 60, de ne pas entrer en matière sur le projet.

Au **Conseil des Etats**, la commission a proposé d'entrer en matière sur le projet. Au nom de la commission, Simonetta Sommaruga (S, BE) a signalé que, depuis la décision du Conseil national de ne pas entrer en matière, plusieurs objections n'avaient plus lieu d'être car certains points avaient été réglés entre-temps. Elle a annoncé en outre que les rapports des groupes de travail sur les mesures d'accompagnement et sur le développement des paiements directs étaient disponibles. Seul Hannes Germann (V, SH) a critiqué la réserve au bilan, précisant néanmoins qu'il pourrait s'en accommoder si elle était instaurée. Quant aux autres orateurs, ils ont souligné l'importance de donner un signal encourageant à l'agriculture et de se préparer d'ores et déjà aux futures étapes de l'ouverture des frontières. Le conseil a alors décidé d'entrer en matière, à l'unanimité. Lors de la discussion par article, Géraldine Savary (S, VD) a proposé de préciser, à l'art. 19a, al. 2, que les réserves au bilan seraient utilisées pour financer les mesures d'accompagnement destinées à l'agriculture et ainsi qu'aux entreprises de premier échelon de la transformation utilisant à titre prépondérant des matières premières suisses. Plusieurs intervenants se sont opposés à cette proposition, au motif qu'il n'était alors pas encore possible de connaître les mesures d'accompagnement qui devraient être prises en fin de compte. A leurs yeux, il n'y avait donc pas lieu de modifier la formulation vague proposée par le Conseil fédéral. Par contre, la formulation potestative de l'art. 19a, al. 3, dérangeait la commission. C'est pourquoi elle a proposé un nouveau texte, indiquant que " le Conseil fédéral supprime l'affectation et libère les fonds si les négociations n'aboutissent pas ". Au final, le conseil a rejeté la proposition de Géraldine Savary pour se rallier à celle de la commission, par 23 voix contre 14.

La majorité de la commission **du Conseil national** a proposé d'entrer en matière sur le projet, maintenant qu'un rapport publié sur les mesures d'accompagnement permettait de comprendre dans quel sens iraient ces mesures. Markus Zemp (CEg, AG), rapporteur de la commission, a expliqué qu'il s'agissait désormais d'assurer le financement d'éventuelles mesures d'accompagnement. Une minorité emmenée par Ernst Schibli (V, ZH) a quant à elle proposé de ne pas entrer en matière, estimant que le projet résultait d'un sentiment de culpabilité. Selon le porte-parole de cette minorité, les agriculteurs sont appelés à patienter, en attendant d'être attirés dans un piège qui contraindra la plupart d'entre eux à mettre la clé sous la porte. Au nom d'une autre minorité, Louis Schelbert (G, LU) a proposé une nouvelle fois de renvoyer le projet au Conseil fédéral, en le chargeant de soumettre au Parlement un message qui exposera le financement d'une stratégie visant à la création d'une valeur ajoutée (stratégie qualité) au cas où seraient conclus un accord de libre-échange agroalimentaire avec l'UE ou tout autre accord de ce type dans le cadre de l'OMC. A l'issue de discussions animées sur la politique agricole, le Conseil national a finalement décidé, par 110 voix contre 68, d'entrer en matière sur le projet et, par 96 voix contre 79, de le renvoyer au Conseil fédéral.

Au **Conseil des Etats**, Simonetta Sommaruga (S, BE), rapporteur de la commission, a proposé de ne pas renvoyer le projet au Conseil fédéral. Elle a ajouté que la commission avait chargé le Conseil fédéral d'élaborer une stratégie qualité en vue de la réforme agricole à venir. Par ailleurs, elle a précisé que le financement de cette stratégie devrait être fixé dans le cadre de cette future réforme et non pas uniquement si un accord de libre-échange était conclu, comme le demande la proposition de renvoi du Conseil national. Le Conseil des Etats a approuvé sans opposition la proposition de sa commission.

Se ralliant à la majorité de la commission, le **Conseil national** a finalement décidé de ne pas renvoyer le projet au Conseil fédéral et de procéder à la discussion par article. Sur la proposition de la commission, il a ajouté un art. 19a, al. 2bis visant à ce que le produit des droits de douane serve en priorité à financer la mise en oeuvre de mesures d'accompagnement en faveur de l'agriculture, et non en faveur des exploitations situées en amont et en aval. Par ailleurs, il a rejeté une proposition d'une minorité rose-verte, qui souhaitait préciser à l'al. 3 que le Conseil fédéral devait supprimer l'affectation et libérer les fonds non seulement si les négociations n'aboutissaient pas, mais également si elles devaient durer plus longtemps que prévu.

Le **Conseil des Etats** a éliminé la dernière divergence (art. 19a, al. 2bis) en se ralliant sans discussion à la décision du Conseil national.

Au vote final, le Conseil national a adopté le projet par 94 voix contre 73 et le Conseil des Etats, par 39 voix contre 3. Au Conseil national, ce sont surtout des membres du groupe UDC qui ont voté contre le projet.

10.064 Moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2012 et 2013

Message du 30 juin 2010 concernant les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2012 et 2013 (FF 2010 4645)

Situation initiale

Les moyens financiers affectés par la Confédération aux principaux domaines de la politique agricole sont accordés pour une période maximum de quatre ans. Les enveloppes financières actuelles couvrent la période allant jusqu'à fin 2011. Pour garantir la cohérence entre le programme de législature et les arrêtés financiers les plus importants, la prochaine période de quatre ans commencera en 2014, conformément aux nouvelles règles fixées dans l'ordonnance sur les finances de la Confédération. Compte tenu des plans financiers, il convient donc de fixer les enveloppes financières destinées à l'agriculture pour les deux années intermédiaires 2012 et 2013.

Conformément à l'art. 6 de la loi sur l'agriculture (LAgr) entrée en vigueur en 1999, les moyens financiers destinés à l'agriculture sont autorisés pour quatre ans au maximum, au moyen de l'enveloppe financière correspondante, sur la base d'un message du Conseil fédéral établi à l'appui d'un arrêté fédéral simple. Cette enveloppe financière fixe le montant maximal des dépenses affectées à l'agriculture. Elle signale la volonté du Parlement d'inscrire les moyens prévus dans les budgets annuels. Les enveloppes financières actuelles couvrent la période 2008 à 2011.

A l'initiative du Parlement, le Conseil fédéral a décidé fin 2008 que les enveloppes financières importantes entreraient désormais en vigueur au cours de la deuxième année de la législature ou, au plus tard, au cours de la troisième année. Compte tenu de ces nouvelles règles, la prochaine période ordinaire de quatre ans commencera en 2014 en ce qui concerne le domaine agricole. Etant donné que la période budgétaire en cours prend fin en 2011, une solution transitoire est nécessaire pour les années 2012 et 2013: elle revêt la forme d'une enveloppe financière de deux ans.

Les objectifs de la "Politique agricole 2011" restent valables, même après la mise en oeuvre de cette étape de la réforme. Comme le montre le bilan intermédiaire de la réforme agricole, des progrès continus ont été réalisés en matière de compétitivité, de respect de l'environnement et d'efficacité des ressources, sans que le caractère socialement supportable des mesures prises n'ait été remis en cause. Contenu du projet Le montant des enveloppes financières destinées à l'agriculture a été fixé sur la base de l'actuel plan financier. Un total de 6728 millions de francs sera alloué à l'agriculture en 2012 et 2013. Ces fonds seront répartis entre les trois enveloppes financières suivantes:

- amélioration des bases de production et mesures sociales: 351 millions de francs
- production et ventes: 763 millions de francs
- paiements directs: 5 614 millions de francs

Afin que la période transitoire puisse être mise à profit pour consolider la Politique agricole 2011, le Conseil fédéral envisage, pour les années 2012 et 2013, de continuer à utiliser les instruments de politique agricole actuels, de maintenir les dépenses agricoles au niveau qu'elles atteignent aujourd'hui et de ne pas proposer de modification de la législation. Cette approche tient compte en particulier de la perspective d'une ouverture accrue des marchés. Il faut s'attendre à une baisse des prix à la production et à une augmentation du prix de certains moyens de production en 2012 et 2013. Pour que le revenu nominal des exploitations ne baisse pas et que le revenu du travail de la main-d'œuvre familiale suive l'évolution du renchérissement, il faut que le secteur agroalimentaire poursuive son développement et exploite les potentiels d'amélioration de sa compétitivité. Les enveloppes financières proposées permettent une évolution supportable au plan social, dans la mesure où les cessations d'exploitations continueront de s'effectuer principalement au moment du changement de génération. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2012 et 2013

06.12.2010	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17.03.2011	CE	Divergences.
14.04.2011	CN	Adhésion.

Au **Conseil national**, la majorité de la commission a proposé de relever de 130 millions le montant prévu par le Conseil fédéral pour les enveloppes financières destinées à l'agriculture, et de le faire ainsi passer de 6,728 à 6,858 milliards de francs. Pour Markus Zemp (CEg, AG), rapporteur de la commission, il s'agissait de maintenir les paiements au niveau de ceux accordés en 2010 ; il serait actuellement malvenu, a-t-il précisé, de procéder à des coupes dans le domaine de l'agriculture. Une première minorité emmenée par Louis Schelbert (G, LU) proposait, à l'instar de la majorité de la commission, de dissocier les enveloppes financières destinées à l'agriculture du programme de consolidation (PCO). Contrairement à la majorité, elle souhaitait cependant maintenir la correction du renchérissement proposée par le Conseil fédéral. Une deuxième minorité, représentée par Hansjörg Walter (V, TG), souhaitait pour sa part que les prochaines enveloppes financières destinées à l'agriculture soient accordées pour une période de quatre ans, de manière à ce que l'introduction du nouveau système de paiements directs puisse être préparée en toute sérénité.

Le Conseil national s'est rallié à la majorité de la commission ; il a adopté le projet par 158 voix contre 10 au vote sur l'ensemble.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a pas non plus suscité d'opposition. Lors de la discussion par article, la commission a proposé que l'augmentation du crédit ne dépasse pas le montant qui aurait été économisé dans le cadre du programme de consolidation, à savoir 122 millions de francs. Le Conseil des Etats a adopté la proposition de sa commission à l'unanimité.

Le **Conseil national** s'est rallié à la décision du Conseil des Etats sans en débattre.

10. Finances publiques

Généralités

- 04.074 Imposition des participations de collaborateur. Loi
- 04.457 Initiative parlementaire (Philipp Müller). Limitation de la "pratique Dumont"
- 06.085 Simplification du rappel d'impôt en cas de succession et introduction de la dénonciation spontanée non punissable. Loi fédérale
- 06.089 Loi sur les titres intermédiés
- 07.053 Loi sur l'imposition du tabac. Modification
- 07.064 Mise en oeuvre des recommandations révisées du Groupe d'action financière
- 07.093 Accords généraux d'emprunt du FMI. Renouvellement de la participation de la Suisse
- 08.051 Rapport 2008 sur les subventions
- 08.053 Simplification de la TVA
- 08.068 Révision LFC. Règle complémentaire au frein à l'endettement
- 08.076 Loi sur les banques. Modification
- 08.077 Ensemble de mesures destinées à renforcer le système financier suisse
- 08.082 Aide monétaire internationale. Poursuite
- 09.031 Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (Initiative pour des impôts équitables). Initiative populaire
- 09.032 Progression à froid pour l'impôt fédéral direct. Compensation des effets
- 09.039 Fonds monétaire international. Contribution extraordinaire limitée dans le temps pour augmenter les ressources
- 09.045 Allègements fiscaux en faveur des familles avec enfants. Loi
- 09.088 Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire. Evaluation et suite de la procédure. Rapport d'évaluation GMEB 2009
- 09.434 Initiative parlementaire (Commission de l'économie et des redevances). Droits de timbre
- 10.036 Caisse de pensions des CFF. Assainissement
- 10.040 Exonération fiscale de la solde allouée pour le service du feu. Loi
- 10.049 Loi sur les banques (garantie des dépôts). Modification
- 10.050 Limiter les risques pour l'économie nationale inhérents aux grandes entreprises. Planification des mesures
- 10.054 Crise financière et transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis. Rapport des CdG
- 10.060 Sécurité du logement à la retraite. Initiative populaire
- 10.066 Impôts sur le revenu et sur la fortune. Eviter des doubles impositions
- 10.080 FMI. Octroi d'une garantie pour un prêt au fonds fiduciaire

- 10.459 Initiative parlementaire (Commission de l'économie et des redevances). Contre-projet indirect aux initiatives populaires "Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement" et "pour un traitement fiscal privilégié de l'épargne-logement destinée à l'acquisition d'une habitation à usage personnel ou au financement de travaux visant à économiser l'énergie ou à préserver l'environnement (Initiative sur l'épargne-logement)"
- 11.023 Frais de formation et de perfectionnement. Imposition des frais. Loi
- 11.028 Loi sur les banques. Modification (too big to fail)

Comptes d'Etat

- 08.003 Compte d'Etat 2007
- 09.003 Compte d'Etat 2008
- 10.003 Compte d'Etat 2009
- 11.003 Compte d'Etat 2010

Budgets et plans financiers

- 07.041 Budget 2008
- 07.042 Budget 2007. Supplément II
- 08.020 Budget 2008. Supplément I
- 08.041 Budget 2009
- 08.042 Budget 2008. Supplément II
- 08.057 Plan financier 2010-2012. Rapport
- 09.033 Budget 2009. Supplément Ib
- 09.041 Budget 2010
- 09.042 Budget 2009. Supplément II
- 09.058 Plan financier 2011-2013
- 09.077 Loi sur les finances de la Confédération. Modification
- 10.007 Budget 2010. Supplément I
- 10.041 Budget 2011
- 10.042 Budget 2010. Supplément II
- 10.043 Plan financier 2012-2014
- 10.075 Programme de consolidation 2012-2013
- 10.100 Transferts des ressources et des charges entre la Confédération et les cantons 2012-2015
- 11.007 Budget 2011. Supplément I
- 11.048 Atténuation de la force du franc, budget 2011. Supplément IIa

Conventions de double imposition

- 07.068 Double imposition. Convention avec l'Afrique du Sud
- 08.075 Double imposition. Convention avec le Chili
- 09.012 Double imposition. Convention avec le Bangladesh

- 09.026 Double imposition. Convention avec la France
- 09.027 Double imposition. Convention avec la Turquie
- 09.028 Double imposition. Convention avec le Ghana
- 09.091 Double imposition. Convention avec le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
- 09.092 Double imposition. Convention avec le Mexique
- 09.093 Double imposition. Convention avec le Danemark
- 09.094 Double imposition. Convention avec les Etats-Unis d'Amérique
- 10.012 Double imposition. Convention avec l'Autriche
- 10.013 Double imposition. Convention avec la Norvège
- 10.014 Double imposition. Convention avec la République de Finlande
- 10.015 Double imposition. Convention avec le Grand Duché de Luxembourg
- 10.016 Double imposition. Convention avec le Qatar
- 10.038 Demande de renseignements des Etats-Unis d'Amérique relative à UBS SA. Accord
- 10.048 Demande de renseignements des Etats-Unis d'Amérique relative à UBS SA. Mise à la charge des coûts
- 10.068 Double imposition. Convention avec les Pays-Bas
- 10.069 Double imposition. Convention avec la Turquie
- 10.070 Double imposition. Convention avec le Tadjikistan
- 10.071 Double imposition. Convention avec le Japon
- 10.072 Double imposition. Convention avec la Géorgie
- 10.073 Double imposition. Convention avec la Pologne
- 10.101 Double imposition. Convention avec l'Inde
- 10.102 Double imposition. Convention avec l'Allemagne
- 10.103 Double imposition. Convention avec le Kazakhstan
- 10.104 Double imposition. Convention avec le Canada
- 10.105 Double imposition. Convention avec l'Uruguay
- 10.106 Double imposition. Convention avec la Grèce
- 11.027 Double imposition. Complément aux diverses conventions

Généralités

04.074 Imposition des participations de collaborateur. Loi

Message du 17 novembre 2004 sur la loi fédérale régissant l'imposition des participations de collaborateur (FF 2005 519)

Situation initiale

Avec le message sur la loi fédérale régissant l'imposition des participations de collaborateur, le Conseil fédéral présente un projet de loi visant à compléter les dispositions applicables à l'imposition du revenu. Ces dispositions supplémentaires seront inscrites dans la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID).

La loi fédérale régissant l'imposition des participations de collaborateur a principalement pour but de rétablir la sécurité du droit en matière d'imposition des avantages appréciables en argent provenant de participations de collaborateur. Ces dernières années en effet, la distribution d'options de collaborateur en guise de salaire a fortement augmenté, ce qui implique la nécessité de fonder l'imposition sur des bases légales claires. En édictant l'art. 17 LIFD, le législateur a certes créé une base légale permettant d'imposer ces avantages appréciables en argent. Etant donné que la plupart des actions et des options de collaborateur sont soumises à des délais de blocage, cette base légale est cependant insuffisante en pratique. Pour les actions de collaborateur, la question qui se pose est de savoir si le revenu est déjà réalisé au moment de leur acquisition ou seulement au terme du délai de blocage. Pour les options de collaborateur, la question est de savoir s'il faut imposer le revenu qui en découle au moment de leur attribution, au moment de l'acquisition irrévocable du droit d'option ou au moment de l'exercice des options. La taxation a donné des réponses fort différentes à ces questions. Ce projet de loi veut leur donner une réponse claire en définissant le moment de l'imposition de ces divers types de participations de collaborateur.

Les actions de collaborateur seront imposées au moment de leur acquisition. En l'occurrence, l'acquisition du droit au sens du droit civil, y compris le droit aux dividendes, est déterminante. On tiendra compte de l'interdiction de disposer des actions de collaborateur liées en diminuant la valeur vénale de l'action de 6 % par an.

Les options de collaborateur cotées en bourse, c'est-à-dire celles qui peuvent être exercées ou qui sont disponibles librement, seront également imposées au moment de leur acquisition. En revanche, les options de collaborateur bloquées ou non cotées à la bourse ne seront imposées qu'au moment de l'exercice. La pratique actuelle de l'imposition des options de collaborateur au moment de l'attribution sera donc abandonnée. L'imposition des options bloquées ou non cotées à la bourse au moment de l'exercice a un avantage pour les entreprises et pour les autorités fiscales : il ne sera plus nécessaire d'estimer les options selon des formules actuarielles compliquées. En outre, le collaborateur n'aura plus à payer des impôts sur des avantages appréciables en argent qu'il n'a pas pu réaliser en raison d'une chute du cours des actions.

Pour calculer l'impôt, l'avantage appréciable en argent découlant de l'exercice des options sera réduit de 10 % par année de blocage, mais au plus de 50 %. Cette mesure devrait augmenter l'attrait de la Suisse car d'autres pays privilégient aussi les options au niveau fiscal et, parfois, au niveau des assurances sociales.

L'imposition des options de collaborateur au moment de l'exercice nécessite également de compléter les dispositions concernant l'imposition à la source. Etant donné que les options sont remises principalement aux cadres supérieurs que les entreprises internationales envoient dans le monde entier, il faut s'assurer que les entreprises suisses versent, sur les avantages appréciables en argent, la part des impôts correspondant à la durée de l'activité exercée en Suisse (par rapport à la durée totale entre l'attribution de l'option et la naissance du droit à l'exercice de celle-ci). La condition est que le collaborateur ait acquis l'option pendant son travail en Suisse ou qu'il ait acquis en Suisse le droit d'exercer l'option sans restriction. Les entreprises devront donc payer un impôt à la source de 11,5 %. Le taux maximal est justifié car les cadres supérieurs atteignent généralement l'échelon maximal de la progressivité.

La LHID est complétée dans le même sens. L'abattement de 6 % et la franchise de 50 % pour l'impôt fédéral direct sont également repris dans la LHID, car ils concernent en l'occurrence l'assiette de l'impôt et

non l'autonomie tarifaire des cantons. En revanche, les cantons sont libres de déterminer le taux de l'impôt à la source élargi qu'ils veulent appliquer. (Source : Message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur l'imposition des participations de collaborateur

31.05.2005	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
07.03.2006	CN	Divergences.
10.06.2008	CE	Divergences.
16.09.2010	CN	Divergences.
06.12.2010	CE	Adhésion.
17.12.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.
17.12.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.

Lors du débat d'entrée en matière au **Conseil des Etats**, le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a souligné que le projet ne provoquerait aucune diminution importante des recettes, mais qu'il augmenterait l'attrait de la Suisse pour les collaborateurs des entreprises et surtout pour ceux des start-up. La gauche s'est montrée beaucoup plus sceptique, demandant même le renvoi du projet au Conseil fédéral en le chargeant, d'une part, d'évaluer les conséquences financières possibles du projet pour la Confédération et les cantons et, d'autre part, d'informer le Parlement sur le nombre de personnes actuellement concernées en Suisse. Cette proposition a toutefois été rejetée par 16 voix contre 7. Au cours de la discussion par article, la gauche s'est prononcée contre l'abattement d'impôt prévu : s'agissant des actions de collaborateur bloquées, elle ne souhaitait pas accorder l'abattement de 6 % par année de blocage (durant dix ans au maximum) dans tous les cas, mais uniquement pour les montants inférieurs à 50 000 francs (par an). S'agissant des options de collaborateur bloquées ou non cotées en bourse, qui doivent désormais être imposées au moment de l'exercice et non plus au moment de leur acquisition, la gauche s'est opposée au fait que l'avantage appréciable en argent découlant de l'exercice des options soit réduit de 10 % par année de blocage (jusqu'à 50 % au maximum). Le conseil a finalement rejeté nettement les deux propositions de la gauche, mais a modifié la réglementation de l'imposition à la source : il a décidé d'abaisser à 10 % le taux maximal de 11,5 % proposé par le Conseil fédéral.

Au **Conseil national**, les débats se sont déroulés selon le schéma classique opposant la droite et la gauche. Sous menace de référendum, la gauche et les Verts ont parlé d'un privilège intolérable accordé aux " gros salaires " et ont fustigé l'abattement d'impôt en le qualifiant de cadeau fait aux cadres supérieurs. Le camp bourgeois a de nouveau avancé l'argument de l'attrait économique de la Suisse, soulignant que le projet garantissait une sécurité juridique accrue et une harmonisation au niveau national. Il a estimé que l'objet respectait le principe selon lequel l'imposition intervient lorsque l'avantage appréciable en argent est effectivement réalisé et que, par conséquent, il était synonyme d'équité fiscale. Comme au Conseil des Etats, une proposition de renvoi de la gauche, soutenue par les Verts, a été rejetée au début des délibérations, qui chargeait le Conseil fédéral d'évaluer d'abord le nombre de personnes concernées par ces dispositions et les conséquences financières de ces dernières. Lors de la discussion par article, ainsi qu'on pouvait s'y attendre, la principale pierre d'achoppement a été la forme de l'abattement d'impôt. La gauche et les Verts ont considéré que les déductions prévues étaient choquantes et qu'il était incompréhensible que l'Etat assume le risque de fluctuation des valeurs. Les représentants des partis bourgeois ont jugé au contraire que ces remises constituaient un bonus compensant l'indisponibilité de certains éléments du salaire et le risque de moins-value. Concernant les actions de collaborateur, la gauche et les Verts ne sont pas parvenus ensuite à faire passer des propositions de minorité qui visaient à imposer les actions bloquées au terme du délai de blocage et à biffer la réduction de 6 %, ou à la limiter aux montants imposables inférieurs ou égaux à 50 000 francs. Une autre proposition de minorité de la gauche et des Verts, demandant la suppression de l'abattement d'impôt pour les options de collaborateur, a également été rejetée. Une proposition individuelle de Felix Walker (C, SG) s'est toutefois imposée dans ce domaine : elle visait à réduire l'abattement par année de blocage de 10 à 6 %. A propos du taux d'imposition à la source, le Conseil national s'est opposé à la décision du Conseil des Etats en fixant le taux maximal à 11,5 %, conformément à la proposition du Conseil fédéral.

Dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a maintenu sa position: accorder un abattement fiscal de 10 % par année de blocage, mais au plus de 50 %, sur

l'imposition des options bloquées ou non cotées à la bourse. Pour justifier cette décision, le rapporteur de la commission a souligné que l'abattement de seulement 6 % prévu par le Conseil national entraînerait une hausse d'impôt difficilement tolérable. D'ailleurs, comme l'atteste un rapport rendu par l'administration fiscale, le rabais de 10 % augmentera déjà la charge fiscale des contribuables concernés. A noter que le Conseil des Etats avait justement suspendu l'examen de cet objet deux ans auparavant pour permettre de déterminer quelles conséquences financières cette mesure entraînerait. Bien que la gauche ait brandi la menace du référendum et affirmé que, contrairement aux allégations de la droite, ces mesures allaient, dans 50 % des cas, entraîner de colossales baisses d'impôts, elle n'a pas obtenu gain de cause. En effet, la proposition de minorité qu'elle a déposée, visant la suppression totale de cet abattement du champ de la loi, a été rejetée par 26 voix contre 13, malgré le soutien du député radical tessinois Dick Marty. Concernant le taux d'imposition à la source, la Chambre haute s'est finalement ralliée au Conseil fédéral et à la Chambre basse, en fixant ce taux à 11,5 % au lieu de 10 %.

Par ailleurs, le 23 juin 2008, **la commission d'examen préalable du Conseil national** a décidé par 16 voix contre 8, et 1 abstention, de suspendre ses travaux jusqu'à l'approbation par les Chambres de la réforme de la fiscalité de la famille, ceci d'une part pour permettre à l'administration fiscale de mieux analyser les répercussions de la rémunération de collaborateurs par des options et de l'autre, car il leur a semblé indispensable de fixer des priorités.

Le **Conseil national** a décidé que les options de collaborateur non négociables ou non cotées en Bourse seraient imposées au moment de l'exercice des options. Se fondant sur une nouvelle proposition du Conseil fédéral, le conseil a biffé le rabais fiscal de 10 % par année de blocage (au plus de 50 %), prévu dans le projet initial - il avait opté pour un rabais de 6 % lors de son dernier examen du projet. En ce qui concerne les actions de collaborateur non négociables, la commission et le Conseil fédéral avaient proposé qu'elles soient imposées au moment de leur acquisition, mais qu'un rabais fiscal de 6 % par année de blocage (10 ans au maximum) soit accordé. Les membres des partis bourgeois, notamment, ont souligné que les actions non négociables étaient en quelque sorte des fortunes non négociables qui, en raison de leur nature, sont de moindre valeur car elles ne sont pas disponibles librement. Ils considèrent donc que le rabais fiscal prévu par la loi est justifié et qu'il n'est pas contraire au principe de l'imposition selon la capacité économique. Le conseil a adopté le projet par 102 voix contre 49, les socialistes et les Verts ayant voté en bloc contre le projet.

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet du Conseil national sans autre proposition et sans débat.

Au vote final, la loi a été adoptée par 33 voix contre 4 au Conseil des Etats et par 135 voix contre 59 au Conseil national. Les socialistes et les Verts ont voté en bloc contre le projet.

04.457 Initiative parlementaire (Philipp Müller). Limitation de la "pratique Dumont"

Rapport de la commission CN: 03.09.2007 (FF 2007 7501)
Avis du Conseil fédéral: 07.11.2007 (FF 2007 7517)

Situation initiale

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (jurisprudence appelée "pratique Dumont"), la personne qui acquiert un immeuble dont l'entretien a été négligé et qui procède, durant les cinq années suivant l'acquisition de l'immeuble, aux travaux omis par l'ancien propriétaire ne peut pas déduire, d'un point de vue fiscal, ces frais de rénovation.

Dans le cadre d'une initiative parlementaire déposée par le conseiller national Philipp Müller (RL, AG) et à laquelle il a été donné suite conformément à la procédure parlementaire, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) propose, par une majorité de 13 voix contre 12, d'abroger la pratique Dumont pour l'impôt fédéral direct. Pour les impôts cantonaux, la commission se contente de permettre aux cantons de supprimer, s'ils le souhaitent, la pratique Dumont.

Dans son avis du 7 novembre 2007, le Conseil fédéral a toutefois objecté que la suppression de cette pratique au seul niveau de l'impôt fédéral direct est inappropriée et contraire aux principes constitutionnels et à l'économie de la perception ; il préconisait donc d'abroger la pratique Dumont aux échelons de la Confédération et des cantons. Cette argumentation a convaincu la commission du Conseil national, chargée de l'examen préalable. (Sources : rapport de la commission et avis du Conseil fédéral)

Délibérations

- 10.05.2005 - Décidé de donner suite à l'initiative.
- 16.08.2005 - Adhésion.

Loi fédérale sur le traitement fiscal des frais de remise en état des immeubles

- 20.03.2008 CN Décision modifiant le projet de la Commission
- 23.09.2008 CE Adhésion.
- 03.10.2008 CN La loi est adoptée au vote final.
- 03.10.2008 CE La loi est adoptée au vote final.

Lors des débats au **Conseil national**, Hans Rudolf Gysin (RL, BL) a résumé, au nom de la commission, les raisons pour lesquelles cette dernière a finalement décidé de se rallier à l'avis du Conseil fédéral. Premièrement, supprimer la pratique Dumont mettrait fin à l'inégalité de traitement entre les nouveaux et les anciens propriétaires en matière de déduction des frais d'entretien ; deuxièmement, cette mesure encouragerait l'accès à la propriété du logement, comme le demande la Constitution ; troisièmement, elle favoriserait les investissements dans l'immobilier ; quatrièmement, elle simplifierait les procédures tant pour l'administration que pour les contribuables. A cela s'ajoute le fait que l'abolition de la pratique Dumont aux niveaux non seulement fédéral, mais aussi cantonal, va dans le sens de l'harmonisation fiscale formelle telle que prévue dans la Constitution (ce point a d'ailleurs été relevé par les cantons lors de la procédure de consultation : ceux-ci, partisans et adversaires du projet confondus, avaient tous pour principal souci d'éviter que les législations fédérale et cantonales ne finissent ici par diverger). Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a quant à lui souligné qu'il était préférable, dans une perspective économique, que la décision de réaliser un investissement ne soit pas motivée par des considérations d'ordre fiscal. La majorité des députés a relevé que la pratique actuelle, qui constitue un frein aux travaux d'assainissement visant l'efficacité énergétique des anciens bâtiments, ne tient absolument pas compte des préoccupations écologiques.

Une minorité rose-verte, soutenue par quelques députés PDC, a proposé en vain de ne pas entrer en matière sur le projet. Son rapporteur, Dominique de Buman (CEg, FR), a estimé que les arguments des partisans n'étaient pas fondés ; ainsi, la suppression de la pratique Dumont conduirait à violer les principes constitutionnels de l'égalité de traitement entre les citoyens et de l'imposition selon la capacité économique. Il a également contesté le fait que la mesure permettrait de vivifier le marché de la construction, arguant que les investissements espérés ne seraient que des travaux effectués de manière anticipée. En outre, il a exprimé sa crainte de voir une augmentation de la demande sur le marché de l'immobilier ancien - déjà prisé parce que bon marché - si les frais de rénovation devenaient déductibles, augmentation qui se traduirait par une flambée des prix. D'après Louis Schelbert (G, LU), les propriétaires pourraient dès lors avoir tendance à moins bien entretenir leurs immeubles avant la vente ; il a estimé aussi qu'il n'est pas concevable, pour des considérations écologiques, que des immeubles dont l'entretien a été négligé prennent ainsi de la valeur. Louis Schelbert a également rappelé que la déductibilité s'appliquerait à n'importe quels travaux de réfection, et qu'elle ne se limiterait pas aux seuls assainissements permettant des économies d'énergie importantes : aussi, seuls ces derniers devraient pouvoir bénéficier de l'abrogation de la pratique Dumont si l'on veut que cette mesure ait un effet bénéfique sur l'environnement. La minorité a également mis en doute les avantages en matière d'accession à la propriété, sachant que les personnes ne disposant pas d'un capital, lesquelles paient déjà peu d'impôts, ne bénéficieraient pas de ses effets. Au final, le conseil s'est malgré tout prononcé pour l'entrée en matière, par 125 voix contre 56.

Le projet a soulevé nettement moins de controverses au **Conseil des Etats**, puisqu'il a été adopté à l'unanimité moins trois abstentions. Lors des débats, les députés se sont penchés en particulier sur l'éventualité de limiter les déductions fiscales généreuses aux seuls travaux de rénovation énergétique des bâtiments ainsi que sur les répercussions éventuelles de l'abolition de la pratique Dumont sur les recettes de la Confédération et des cantons. Ce dernier point n'avait d'ailleurs pas été abordé par le premier conseil, comme l'a relevé le rapporteur de la commission, Simonetta Sommaruga (S, BE). Simonetta Sommaruga a ajouté qu'une simplification du droit fiscal serait préférable à l'extension du système de déductions telle que proposée par certaines minorités du Conseil national, sachant que, d'une part, les investissements visant à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments sont déjà déductibles à hauteur de 50 %, et d'autre part, qu'il serait absurde d'aller encore plus loin dans la différenciation des

types de déductions alors même l'un des objectifs du programme de législature est justement de simplifier la fiscalité.

Eveline Widmer-Schlumpf, ministre des finances ad interim, a évoqué à son tour la question soulevée par la CER-E concernant le manque à gagner fiscal : elle a indiqué que, faute de données statistiques, il n'était pas possible de faire une estimation pour ce qui concerne les finances fédérales. Elle a souligné en revanche que l'abolition de la pratique Dumont se traduirait par une augmentation du potentiel de recettes des impôts cantonaux sur les biens immobiliers, étant donné que les frais de remise en état, déductibles dans le cadre de l'impôt sur le revenu, ne pourraient plus être imputés aux coûts d'investissement dans le cadre de l'impôt cantonal sur les biens immobiliers. Elle a toutefois insisté sur le fait que si la personne qui vend un immeuble achète ensuite un bien de remplacement pour son propre usage, les recettes de cet impôt cantonal sont différées. Pour conclure, Eveline Widmer-Schlumpf a rappelé que le Conseil fédéral approuvait l'abolition, tant à l'échelon fédéral qu'à l'échelon cantonal, de la pratique Dumont, en particulier pour des raisons d'harmonisation du droit et de rationalisation administrative.

Au vote final, la loi a été adoptée par 151 voix contre 29 au Conseil national et 35 voix contre 3 au Conseil des Etats.

06.085 Simplification du rappel d'impôt en cas de succession et introduction de la dénonciation spontanée non punissable. Loi fédérale

Message du 18 octobre 2006 concernant la loi fédérale sur la simplification du rappel d'impôt en cas de succession et sur l'introduction de la dénonciation spontanée non punissable (FF 2006 8347)

Situation initiale

Le présent projet de loi a pour but de simplifier le rappel d'impôt en cas de succession. En outre, il prévoit de remanier la dénonciation spontanée de telle façon que la première dénonciation spontanée d'une soustraction d'impôt soit exemptée de toute peine.

Lorsque le défunt a soustrait des impôts, les héritiers doivent être incités à remettre dans la légalité la fortune soustraite par le défunt et le rendement qu'elle produit.

Le Conseil fédéral a décidé, sur la base des résultats de la consultation, de simplifier le rappel d'impôt en cas de succession. La procédure du rappel d'impôt sur une durée de dix ans doit être réduite aux trois périodes fiscales précédant l'année du décès. Comme jusqu'à présent, le rappel d'impôt et les intérêts moratoires doivent être calculés exactement. Le rappel d'impôt réduit en cas de succession ne s'appliquera pas seulement à l'impôt fédéral direct, mais également aux impôts cantonaux et communaux. Le présent projet de loi doit permettre également d'introduire la dénonciation spontanée non punissable (amnistie individuelle) pour les personnes physiques et pour les personnes morales. Jusqu'à présent, le contribuable qui se dénonçait spontanément était puni d'une amende égale à un cinquième de l'impôt soustrait.

Désormais, le contribuable n'encourt pas d'amende pour sa première dénonciation spontanée. Il doit toutefois payer le rappel d'impôt ordinaire et les intérêts moratoires. Les participants à une soustraction d'impôt pourront également la dénoncer spontanément; ils seront exemptés de l'amende et libérés de leur responsabilité solidaire pour l'impôt soustrait. Chaque contribuable ne peut bénéficier qu'une fois de la dénonciation spontanée non punissable. Pour toute autre dénonciation spontanée, l'amende est égale, comme jusqu'à présent, à un cinquième de l'impôt soustrait.

La limitation de l'impunité en cas de dénonciation spontanée vaut également pour les participants à une soustraction d'impôt. La dénonciation spontanée non punissable sera introduite non seulement pour l'impôt fédéral direct, mais aussi pour les impôts cantonaux et communaux.

Les mesures proposées ne concernent que l'impôt fédéral direct et les impôts sur le revenu et sur la fortune des cantons et des communes. Tous les autres impôts et taxes impayés (p. ex. taxe sur la valeur ajoutée, impôt anticipé, impôts sur les successions et sur les donations, cotisations AVS/AI, etc.), y compris les intérêts moratoires, restent dus. En revanche, la poursuite pénale n'est pas engagée pour les actes délictueux commis en relation directe avec la soustraction d'impôt.

Enfin, les mesures proposées devraient se traduire par une augmentation des recettes à court et à moyen terme en raison de la perception du rappel d'impôt et des intérêts moratoires, d'une part, et parce que toute la fortune soustraite jusqu'à la dénonciation spontanée est soumise ensuite aux impôts cantonal et communal sur la fortune et que son rendement est imposable par la Confédération et par les cantons,

d'autre part. D'un autre côté, supprimer ou atténuer la peine et réduire le nombre d'années pour calculer le rappel d'impôt peut constituer une incitation à soustraire des impôts et entraîner, à long terme, une diminution des recettes. Il n'est cependant pas possible d'indiquer les conséquences financières de ce projet car, par la force des choses, il n'existe pas de données fiables sur la soustraction de revenu et de fortune en Suisse. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur la simplification du rappel d'impôt en cas de succession et sur l'introduction de la dénonciation spontanée non punissable

04.10.2007	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
19.12.2007	CN	Divergences.
05.03.2008	CE	Adhésion.
20.03.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.
20.03.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, le rapporteur de la commission Fritz Schiesser (RL, GL) a fait remarquer que le Parlement devrait finalement choisir entre équité et perspective de recettes fiscales supplémentaires. En outre, il a souligné que le projet était loin d'être une amnistie générale, car il prévoit simplement de ne pas poursuivre les héritiers d'un défunt ayant soustrait des impôts et d'accorder une amnistie unique aux personnes qui se sont dénoncées spontanément. Par la suite, l'entrée en matière sur le projet n'a pas été contestée, même si Simonetta Sommaruga (S, BE) a regretté l'absence de dispositions qui exigent, en cas de fausses déclarations, que les prestations de l'Etat indûment touchées soient remboursées et que les cotisations non versées aux assurances sociales puissent être réclamées.

Lors de la discussion par article, une minorité de gauche a tenté en vain d'obtenir que les héritiers qui dénoncent la soustraction d'impôts du défunt paient le rappel d'impôt et les intérêts moratoires non pas des trois, mais des cinq années précédant la mort du défunt. En effet, Ernst Leuenberger (S, SO) a estimé qu'il était amplement suffisant de réduire de moitié la période actuelle de dix ans; par ailleurs, il s'est indigné que le Conseil des Etats ne se montre généreux que lorsqu'il s'agit de rappels d'impôt et d'amendes fiscales. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a rappelé qu'une réduction du rappel d'impôt de dix à trois ans se justifiait aussi pour des raisons administratives. Au vote sur l'ensemble, le projet a finalement été adopté par 22 voix contre 1, et 5 abstentions.

Au **Conseil national**, le groupe des Verts a proposé de ne pas entrer en matière, considérant que le projet du Conseil fédéral allait à l'encontre du principe d'équité fiscale et que, politiquement, le signal serait forcément mal interprété. Lors du débat d'entrée en matière, Louis Schelbert (G, LU) a fait part de l'incompréhension des Verts face au non-renforcement de l'obligation d'annoncer notamment des prestations indûment touchées, telles que des subventions à la construction, des paiements agricoles directs, des bourses ou encore des réductions de primes. Bien qu'il ait décidé d'entrer en matière, le groupe socialiste a reproché au projet de faire la part trop belle aux concessions. Le camp bourgeois s'est, de son côté, rallié au projet. A l'instar du conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz, il a relevé la difficulté de trouver une solution idéale qui garantirait l'équilibre entre équité et perspectives de recettes fiscales supplémentaires. Il a néanmoins jugé ce projet comme étant un excellent moyen d'inciter les fraudeurs à revenir sur le chemin de la légalité et de permettre ainsi à l'Etat de récupérer de l'argent. Le camp bourgeois a par ailleurs mis l'accent sur la nécessité de créer de nouvelles incitations. La proposition de non-entrée en matière a été clairement rejetée.

Lors de la discussion par article, la gauche s'est ralliée, en ce qui concerne la simplification du rappel d'impôt en cas de succession, à la position des Verts qui soutiennent la non-entrée en matière sur le projet. Hildegard Fässler (S, SG) a critiqué la solution proposée par le projet qui, selon elle, favoriserait les fraudeurs même par rapport aux héritiers des personnes honnêtes qui, toute leur vie, ont déclaré leurs revenus et payé des impôts. Elle a également affirmé que le groupe socialiste refuserait l'ensemble du projet si cette inégalité de traitement entre contribuables n'était pas supprimée. La majorité bourgeoise a quant à elle estimé que la simplification du rappel d'impôts en cas de succession constituait la partie la plus importante et vraisemblablement la plus lucrative du projet. C'est pourquoi la proposition de la minorité de renoncer au projet a été rejetée, tout comme celle demandant une prolongation du rappel d'impôt de trois à cinq ans. Le camp rose-vert s'est opposé au maintien des dispositions actuelles en matière de dénonciation spontanée qui prévoit, en cas de dénonciation spontanée de la soustraction, une

amende systématiquement réduite au cinquième de l'impôt soustrait. L'argument selon lequel ce privilège deviendrait inutile avec l'introduction de la première dénonciation spontanée non punissable n'a cependant pas été retenu et la proposition a été clairement rejetée. Celle visant à réduire l'amende de moitié a subi le même sort. La gauche et les Verts se sont opposés, sans succès, à l'extension de la dénonciation spontanée non punissable aux personnes morales. A ce sujet, le Conseil national s'est écarté du projet du Conseil fédéral et du Conseil des Etats et a proposé que les membres actifs ainsi que l'ensemble des représentants de la personne morale soient exemptés de l'amende et libérés de leur responsabilité solidaire au même titre que les anciens membres des organes et anciens représentants de la personne morale. La majorité vise ainsi à décourager les actes de vengeance et à éviter notamment que d'anciens membres d'un conseil d'administration ayant participé à une soustraction d'impôt ne puissent dénoncer impunément d'anciens collègues toujours en place.

Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté à une large majorité, malgré l'opposition du camp rose-vert toujours soutenu par certains représentants du groupe PDC/PEV/PVL.

Le **Conseil des Etats** a suivi sa commission et éliminé, sans discussion, les divergences introduites par le Conseil national concernant la dénonciation spontanée et la responsabilité solidaire.

Au vote final, la loi a été adoptée par 37 voix contre 3 au Conseil des Etats et par 127 voix contre 66 au Conseil national.

06.089 Loi sur les titres intermédiés

Message du 15 novembre 2006 relatif à la loi fédérale sur les titres intermédiés et à la Convention de La Haye sur les titres intermédiés (FF 2006 8817)

Situation initiale

Dans le droit suisse, un papier-valeur est un titre auquel un droit est incorporé d'une manière telle qu'il soit impossible de faire valoir ce droit ou de le transférer indépendamment du titre. Il s'ensuit, d'une part, que celui qui possède le titre peut se prévaloir du droit incorporé et, d'autre part, que le transfert du droit incorporé nécessite le transfert de la possession du titre.

De nos jours, les investisseurs qui conservent eux-mêmes des titres du marché des capitaux représentent une minorité. L'usage est aujourd'hui de confier la détention des papiers-valeurs aux banques ou à d'autres intermédiaires financiers. Dans ce système dit de "détention intermédiée", les droits des investisseurs sont attestés par la bonification des titres sur leurs comptes de titres. Le transfert des papiers-valeurs se fait par passation d'écritures entre les comptes de dépôt. Les titres physiques, pour autant qu'il y en ait encore, sont immobilisés chez un dépositaire central; ils ne servent donc ni à faire valoir les droits des investisseurs, ni à les transférer. Pour immobiliser les titres, soit l'investisseur les remet à un dépositaire afin qu'il les conserve dans un dépôt collectif, soit l'émetteur n'émet que des certificats globaux en lieu et place de titres individuels. Actuellement, de plus en plus d'émetteurs renoncent même totalement à l'émission de titres physiques, c'est-à-dire sous forme papier, et n'émettent plus en lieu et place que des droits-valeurs (parfois aussi appelés titres dématérialisés).

Les bases juridiques n'ont pas évolué aussi vite que les techniques et les systèmes de détention intermédiée. Le droit suisse règle actuellement cette pratique en se référant au droit ordinaire - droits réels, droit des obligations et de la faillite. La mise en dépôt collectif et l'émission de certificats globaux sont déjà en porte-à-faux avec les fondements du droit des papiers-valeurs. Il est donc évident que le concept de droit-valeur, qui fait totalement abstraction de l'élément d'incorporation, ne peut être réglé avec satisfaction en vertu du droit actuel. La sécurité juridique n'est plus garantie.

Le présent projet de loi fédérale sur les titres intermédiés crée des bases juridiques transparentes et fiables pour la détention intermédiée des papiers-valeurs. Il consacre un nouveau bien juridique patrimonial: les titres intermédiés. Les titres intermédiés présentent à la fois certaines caractéristiques des créances et des choses. Ils ont toutes les caractéristiques fonctionnelles d'un papier-valeur sans être une chose au sens du droit privé suisse. Un régime juridique unique s'applique ainsi à tous les titres intermédiés, que l'actif sous-jacent soit un papier-valeur, un certificat global ou un droit-valeur. Selon ce projet, la création du titre intermédié, son transfert et la constitution de droits limités sur ce titre reposent sur des inscriptions en compte de titres ayant un effet constitutif.

La détention intermédiée a également des conséquences non négligeables dans le droit international privé. La règle de la *lex rei sitae*, qui veut que les droits réels sur une chose obéissent au droit de l'Etat

dans lequel elle se trouve, ne peut pas s'appliquer en l'espèce. L'actuelle loi fédérale sur le droit international privé (LDIP) oblige en outre à établir une différence entre les formes de détention intermédiée qui ressortissent au droit des obligations et celles qui ressortissent aux droits réels. Mais vu les rapports complexes et parfois obscurs entre le droit des obligations national et le droit étranger, cette différenciation est pratiquement une mission impossible, qui ne livre pas toujours des résultats clairs. Dans ces circonstances, le présent message propose de ratifier rapidement la Convention de La Haye du 5 juillet 2006 sur les titres intermédiés (CLHTI), qui écarte la règle de la *lex rei sitae* en soumettant les actes de disposition sur les titres détenus par un intermédiaire au droit applicable au for de l'intermédiaire pertinent.

Ce faisant, une élection de droit par les parties est prise en compte. La CLHTI n'est cependant pas encore entrée en vigueur sur le plan international, raison pour laquelle il est proposé de compléter la LDIP par une disposition qui rendra la CLHTI applicable aux droits sur les titres intermédiés et à leur transfert. En vertu de cette disposition, la CLHTI a valeur de droit autonome jusqu'à son entrée en vigueur dans le droit international. La LDIP est également complétée par quelques dispositions concernant les définitions, le for et la reconnaissance. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur les titres intermédiés (LTI)

17.12.2007	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
25.09.2008	CN	Divergences.
30.09.2008	CE	Adhésion.
03.10.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.
03.10.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de la Convention de La Haye du 5 juillet 2006 sur la loi applicable à certains droits sur des titres détenus auprès d'un intermédiaire

17.12.2007	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
25.09.2008	CN	Adhésion.
03.10.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
03.10.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Au **Conseil des Etats**, les deux projets visant à améliorer la sécurité juridique dans les transactions de valeurs mobilières n'ont rencontré aucune opposition. La commission a proposé de modifier l'art. 5 de la loi sur les titres intermédiés en incluant l'ensemble des dépositaires visés à l'art. 4 dans le cercle des investisseurs qualifiés. La seule divergence matérielle concernait l'art. 26, dont le conseil a biffé l'al. 3 : alors que le Conseil fédéral souhaitait que, pour l'engagement des titres intermédiés, la convention soit conclue par écrit, le Conseil des Etats a estimé que les conditions générales constituaient une réglementation suffisante. Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté par 31 voix sans opposition le projet de loi sur les titres intermédiés qu'il a légèrement modifié. Par le même nombre de voix, il a également adopté le second projet.

Au **Conseil national** non plus, l'entrée en matière sur les deux projets n'a pas été contestée. Au cours des débats, la gauche a toutefois déploré que la procédure de consultation ait été restreinte aux seuls spécialistes. La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a indiqué qu'il est habituel de ne faire appel qu'aux spécialistes lorsqu'un projet est très technique, ce qui, selon elle, est précisément le cas des deux objets examinés. Par ailleurs, en ce qui concerne la conclusion d'une convention écrite pour l'engagement des titres intermédiés, la gauche a déposé une proposition de minorité visant à reprendre le texte initial du Conseil fédéral, et donc rejeter la modification proposée par le Conseil des Etats ; cette proposition de minorité a finalement été rejetée par 119 voix contre 54. Enfin, contrairement au Conseil des Etats, le Conseil national a biffé une des modifications du droit en vigueur prévues par le Conseil fédéral : il a décidé de ne pas modifier l'art. 685f, al. 1, du Code des obligations, et d'attendre la révision du droit des sociétés anonymes. Au vote sur l'ensemble, le projet 1 a été adopté par 173 voix sans opposition, et le projet 2, par 170 voix sans opposition.

Dans le cadre de l'élimination des divergences, le projet est retourné au **Conseil des Etats**. Ce dernier a suivi les arguments du Conseil national et a lui aussi biffé la modification initiale prévue par le Conseil fédéral concernant l'art. 685f, al. 1, CO.

Au vote final, le projet 1 a été adopté par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 189 voix contre 0 au Conseil national.

Le projet 2 a été adopté, respectivement par 43 voix contre 0 et par 189 voix contre 3.

07.053 Loi sur l'imposition du tabac. Modification

Message du 21 décembre 2007 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'imposition du tabac (FF 2008 447)

Situation initiale

La modification de la loi sur l'imposition du tabac vise à simplifier la structure fiscale appliquée à tous les tabacs manufacturés autres que les cigarettes et incidemment à la rendre compatible avec celle de la Communauté européenne. Le papier à cigarettes ne devrait à l'avenir plus être imposé. Le projet répond également à des préoccupations sanitaires et économiques.

Depuis la modification du 24 mars 1995 de la loi fédérale sur l'imposition du tabac (RO 1996 585), la structure fiscale appliquée aux cigarettes est compatible avec celle de la CE.

La présente modification vise à ce que la structure fiscale appliquée aux autres tabacs manufacturés (cigares, cigarillos, tabac coupé) soit simplifiée et rendue compatible avec celle de la CE. Simultanément, la charge fiscale touchant ces produits sera légèrement augmentée (le tabac à coupe fine faisant exception à cet égard), et le Conseil fédéral recevra la compétence de l'augmenter en cas de besoin.

Quant à la charge grevant le tabac à coupe fine pour la confection de cigarettes roulées à la main, elle augmentera plus fortement; en contrepartie, on renoncera à l'imposition du papier à cigarettes.

Si les ventes se maintiennent, et malgré la suppression de l'impôt sur le papier à cigarettes, qui a rapporté 9,7 millions de francs en 2005, il faut s'attendre à des recettes supplémentaires initiales de 10 à 20 millions de francs (impôt sur le tabac uniquement, sans la TVA).

Le présent projet a par ailleurs pour but d'autoriser la création d'entrepôts fiscaux agréés, d'uniformiser les conditions régissant le remboursement de l'impôt grevant les tabacs manufacturés fabriqués en Suisse et les tabacs manufacturés importés, et de permettre la remise de l'impôt sur le tabac.

Finalement, le Conseil fédéral propose au Parlement de renoncer à la fixation d'un prix de vente minimal pour les cigarettes. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur l'imposition du tabac (LTab)

02.10.2008 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

02.12.2008 CE Adhésion.

19.12.2008 CN La loi est adoptée au vote final.

19.12.2008 CE La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, une minorité UDC de la commission a proposé de renvoyer le projet au Conseil fédéral, en le chargeant d'en élaborer une nouvelle mouture qui n'entraînerait aucune charge fiscale supplémentaire pour le consommateur et qui attesterait une simplification du système d'imposition, une réduction de la charge administrative et la suppression de la compétence donnée au Conseil fédéral d'augmenter l'imposition. Bien que la gauche ait, elle aussi, émis certaines objections lors du débat d'entrée en matière, le conseil a finalement décidé, par 106 voix contre 59, d'entrer en matière sur le projet.

Au cours de la discussion par article, une minorité de centre-gauche s'est opposée à l'art. 10, al. 1, pour des raisons sanitaires, rejetant la disposition qui prévoit d'établir, au niveau fiscal, une distinction entre le tabac à mâcher et le tabac à priser, d'une part, et les autres tabacs bruns manufacturés, d'autre part. La minorité estime en effet qu'il convient de combattre la dépendance à la nicotine ; or, cette dépendance existe aussi pour le tabac à mâcher et le tabac à priser, dont la consommation aurait d'ailleurs considérablement augmenté ces derniers temps. Pour sa part, comme l'a souligné Eveline Widmer-Schlumpf, le Conseil fédéral considère que la consommation de tabac à mâcher est négligeable et,

partant, que la proposition de la minorité entraînerait une hausse disproportionnée de l'impôt sur cette catégorie de produits. Se ralliant à cet avis, le conseil a rejeté la proposition de la minorité par 85 voix contre 72.

L'art. 11 a donné lieu au dépôt de deux propositions de minorité et d'une proposition individuelle. Alors que la minorité I, essentiellement composée de membres du groupe UDC, s'opposait à ce que le Conseil fédéral ait plus de latitude pour augmenter les taux d'impôt sur le tabac, la proposition individuelle et celle de la minorité II, issue du centre-gauche, visaient au contraire à étendre la compétence du Conseil fédéral en la matière. Le conseil a toutefois suivi, dans les trois cas, l'avis de sa commission et rejeté ces propositions.

A l'art. 16, Walter Donzé (CEg, BE) proposait d'habiliter le Conseil fédéral à fixer un prix de vente minimal lorsque plus de 7,5 % des produits soumis à l'impôt pendant l'année civile écoulée ont un prix inférieur au prix de vente calculé à l'al. 4 du même article. Walter Donzé entendait ainsi réagir à l'apparition de paquets de cigarettes de marque à des prix adaptés aux petits budgets et à la commercialisation croissante de cigarettes à bas prix. Par 123 voix contre 40, le conseil s'est toutefois opposé à cette proposition.

Les débats les plus nourris ont porté sur la promotion de la culture du tabac prévue dans le projet. Alors que la loi astreint les producteurs et les importateurs de cigarettes et de tabac à verser 0,13 centime par cigarette et 1,73 centime par kilogramme de tabac au fonds créé pour participer au financement du tabac indigène ainsi qu'au fonds de prévention contre le tabagisme, une minorité rose-verte aurait souhaité que la totalité des contributions alimentent le fonds de prévention. Par 101 voix contre 62, le conseil s'est toutefois aligné sur la position de la majorité, qui arguait qu'une telle mesure entraînerait la suppression d'emplois dans l'industrie et la ruine de plus de 300 exploitations familiales.

Au contraire du Conseil national, le **Conseil des Etats** n'a pas contesté l'entrée en matière sur le projet, qui a été décidée unanimement à une opposition près. Au cours de la discussion par article, il a adopté de justesse (19 voix contre 18) la proposition de minorité Hans Hess (RL, OW) visant à ce que la loi n'habilite plus le Conseil fédéral à augmenter les impôts sur le tabac, mais que cette compétence soit dévolue aux conseils. La Chambre haute s'est ainsi alignée sur la position adoptée par la Chambre basse. Comme au Conseil national, une minorité a plaidé en vain pour l'introduction d'un prix minimal à des fins de prévention, l'objectif étant de lutter contre les offensives commerciales que l'industrie du tabac lance pour attirer de nouveaux consommateurs. Le Conseil fédéral et la majorité des conseillers aux Etats se sont opposés à cette proposition pour des raisons juridiques. A l'instar du Conseil national, la Chambre haute a par ailleurs plaidé en faveur du relèvement de l'impôt sur le tabac coupé et de la suppression de l'imposition du papier à cigarettes, ce qui permettrait d'atteindre l'un des objectifs du projet, à savoir l'harmonisation de la structure fiscale suisse avec celle en vigueur dans l'UE. Par 21 voix contre 5 et 1 abstention, le Conseil des Etats a adopté la loi à l'issue du vote sur l'ensemble.

Au vote final, la loi a été adoptée par 125 voix contre 62 au Conseil national et par 38 voix contre 2 au Conseil des Etats.

07.064 Mise en oeuvre des recommandations révisées du Groupe d'action financière

Message du 15 juin 2007 sur la mise en oeuvre des recommandations révisées du Groupe d'action financière (GAFI) (FF 2007 5919)

Situation initiale

Les efforts entrepris dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent s'inscrivent dans un contexte normatif qui évolue au gré du développement de la criminalité économique et financière internationale. La loi sur le blanchiment d'argent (LBA) de 1998 a déjà partiellement prévu cette évolution en s'étendant au secteur non bancaire. Par ailleurs, les 40 + 8 recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) ont subi une révision en 2003, qui visait notamment à étendre leur application au financement du terrorisme et à des activités non financières. Cette révision a été suivie de l'adoption, en 2004, d'une neuvième recommandation en matière de lutte contre le financement du terrorisme. La force du secteur financier suisse réside en grande partie dans le bon fonctionnement de son système et dans la réputation d'intégrité de la place financière helvétique: reconnue dans le monde entier, elle attire des capitaux internationaux, contribuant ainsi à lui donner sa place prépondérante. Lors de l'évaluation

mutuelle de la Suisse par le GAFI en 2005, ce dernier a qualifié le système suisse de lutte contre le blanchiment de robuste et complet et dans une large mesure en conformité avec ses recommandations révisées. Il a néanmoins identifié des lacunes plus ou moins importantes dans seize des 49 recommandations du dispositif de défense suisse. Pour assurer le maintien de sa bonne réputation, la Suisse doit dès lors adapter son système de lutte contre le blanchiment d'argent et mettre en oeuvre les points essentiels des recommandations révisées.

Les mesures proposées par le présent projet de loi ont fait l'objet de nombreuses consultations depuis le début 2004 avec les représentants des branches économiques, les autorités de poursuite pénale ainsi que les milieux universitaires. Le projet a donc mûri et se concentre aujourd'hui sur l'essentiel. Il intègre aussi les résultats d'une étude effectuée en 2005 sur le rapport coûts-bénéfices des réformes proposées. Il présente ainsi des mesures législatives et des procédures visant à rendre le système globalement plus efficace et à accroître la sécurité juridique. Enfin, il s'aligne sur les solutions retenues chez nos voisins et dans les places financières les plus importantes hors d'Europe, qui ont également été amenés à réviser leurs législations nationales.

Les propositions de modifications législatives se concentrent sur douze mesures que l'on peut décomposer en plusieurs thèmes. Le premier concerne les devoirs de diligence: les mesures proposées permettent de les systématiser, reflétant la pratique actuelle, et de les inscrire dans la loi. Le deuxième concerne l'extension de la loi sur le blanchiment d'argent au financement du terrorisme de manière, là aussi, à renforcer la pratique existante. Le troisième vise à améliorer l'efficacité du système de communication des opérations suspectes par l'intégration d'une série de dispositions. Le quatrième comprend l'inclusion de nouvelles infractions préalables au blanchiment d'argent en droit suisse, qui permettra de modifier le droit actuel de manière à préparer le terrain des travaux de transposition de la Convention révisée du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme. Enfin, il est transfrontière d'espèces par le biais d'un système de renseignement sur demande à la frontière.

Il faut également relever que le présent projet de loi prévoit une délégation de compétences législatives en faveur du Conseil fédéral en ce qui concerne la mise en oeuvre de la LBA.

La mise en oeuvre de certaines recommandations révisées du GAFI entraîne par ailleurs une adaptation des ordonnances applicables aux intermédiaires financiers, c'est-à-dire des ordonnances des autorités de surveillance instituées par des lois spéciales (Commission fédérale des banques, CFB, Commission fédérale des maisons de jeux, CFMJ, et Office fédéral des assurances privées, OFAP) ainsi qu'une révision de la Convention de diligence de l'Association suisse des banquiers (CDB 03). Ces modifications compléteront le présent projet de loi de manière à augmenter la conformité du dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme avec les standards du GAFI.

Délibérations

Loi fédérale sur la mise en oeuvre des recommandations révisées du Groupe d'action financière

05.03.2008	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
11.06.2008	CN	Divergences.
23.09.2008	CE	Divergences.
24.09.2008	CN	Divergences.
30.09.2008	CE	Adhésion.
03.10.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.
03.10.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Après avoir apporté des modifications mineures lors de l'examen par article, le conseil a adopté le texte sans opposition au vote sur l'ensemble.

Le **Conseil national** n'a pas non plus contesté l'entrée en matière sur le projet. Lors de l'examen par article, une minorité Kaufmann (V, ZH) a toutefois déposé une proposition visant à permettre aux intermédiaires financiers de garder l'anonymat lorsqu'ils procèdent à une dénonciation, afin de les protéger d'éventuelles menaces et agressions (introduction d'un nouvel al. 1bis à l'art. 9, ainsi que d'un nouvel al. 3 à l'art. 32 de la loi sur le blanchiment d'argent). Au vote sur l'ensemble, la Chambre basse a adopté le projet à l'unanimité.

Les divergences entre les conseils ont porté principalement sur la question de la protection des intermédiaires financiers et sur la manière dont cette protection devait être réglée dans la loi sur le

blanchiment d'argent. Les **deux Conseils** se sont finalement accordés sur ces points sans qu'il y ait eu besoin de convoquer une conférence de conciliation.

Au vote final, le Conseil des Etats a adopté la loi par 42 voix contre 1 et 10 abstentions et le Conseil national par 175 voix contre 17 et 5 abstentions.

07.093 Accords généraux d'emprunt du FMI. Renouvellement de la participation de la Suisse

Message du 28 novembre 2007 concernant le renouvellement de la participation de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international (FF 2007 8135)

Situation initiale

Le Fonds monétaire international (FMI) et les pays membres du Groupe des Dix ont convenu de proroger les Accords généraux d'emprunt (AGE) pour une période de cinq ans. Les AGE permettent au FMI, en cas de manque de liquidités, de disposer d'une réserve supplémentaire de 17 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS), soit 31 milliards de francs environ, pour faire face à une crise extraordinaire qui mettrait en péril le système monétaire international. Les AGE, conclus en 1962, ont été appliqués pour la dernière fois en 1998 et renouvelés pour la dernière fois en 2003.

Ils jouent un rôle important de filet de sécurité en cas de crise grave. Si la Suisse reconduit sa participation aux AGE, comme le propose le Conseil fédéral, ceux-ci engageront la Banque nationale suisse, en tant qu'institution participante, à réserver une ligne de crédit de 1020 millions de DTS (1860 millions de francs env.) du 26 décembre 2008 au 25 décembre 2013.

Le Conseil d'administration du FMI a également décidé de prolonger de cinq ans les Nouveaux accords d'emprunt (NAE,) qui s'appliquent parallèlement aux AGE, avec 26 pays ou institutions étatiques. Grâce aux NAE, ajoutés aux AGE, le FMI disposera en cas de crise extraordinaire d'une ligne de crédit totale de 34 milliards de DTS (62 milliards de francs env.). La Suisse participe depuis 1998 aux NAE, qui sont étroitement liés aux AGE. Les principes régissant les NAE s'inspirent en effet de ceux des AGE et les deux institutions sont liées sur le plan financier : un prêt accordé en vertu d'un des deux accords réduit automatiquement du même montant la garantie de crédit donnée en vertu de l'autre accord. La ligne de crédit plus élevée qui est octroyée dans le cadre des NAE représente donc - indépendamment des AGE - l'engagement maximal de chaque participant. La ligne de crédit maximale garantie par la Suisse correspond ainsi à 1540 millions de DTS (2810 millions de francs env.). Les NAE ont été appliqués une seule fois, en 1998.

Le Conseil fédéral est convaincu que les AGE, restent nécessaires pour assurer la sécurité du système monétaire international. Malgré la croissance économique exceptionnelle que nous connaissons actuellement et les travaux d'envergure menés ces dernières années pour renforcer l'architecture financière internationale, de futures crises financières internationales ne peuvent être exclues. En outre, en participant aux AGE, la Suisse confirme sa qualité de membre du Groupe des Dix et son statut au sein du FMI, au sein de groupes de travail importants dans d'autres institutions internationales (notamment l'OCDE et la Banque des Règlements Internationaux) et au sein de forums tels que le Forum sur la stabilité financière (FSF).

Le projet d'arrêté prévoit de confier au Conseil fédéral la compétence de reconduire les AGE après entente avec la Banque nationale suisse. Cette délégation permet d'harmoniser la réglementation des AGE avec celle applicable aux NAE. Le Conseil fédéral continuera cependant d'informer les Chambres fédérales de la participation de la Suisse aux AGE.

Délibérations

Arrêté fédéral reconduisant la participation de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international

12.03.2008	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
29.05.2008	CE	Divergences.
11.06.2008	CN	Adhésion.

L'entrée en matière a été décidée sans opposition par le **Conseil national**, qui devait se prononcer sur deux points du projet : premièrement, le renouvellement de la participation de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du FMI ; deuxièmement, le transfert au Conseil fédéral de la compétence décisionnelle en matière de reconduction des AGE. Le Conseil fédéral avait en effet proposé que cette compétence, jusqu'ici exercée par l'Assemblée fédérale, lui revienne. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a expliqué que la question était plutôt d'ordre administratif et que l'attribution actuelle de la compétence à l'Assemblée fédérale ne permettait pas toujours de respecter le calendrier fixé par le FMI. Si la majorité de la commission souhaitait voir le Parlement conserver cette compétence, une minorité a recommandé au conseil d'adopter la proposition du Conseil fédéral. Par 125 voix contre 35, le Conseil national a suivi la proposition de sa commission. Seul le groupe libéral-radical a donné suite à la proposition de la minorité.

Le **Conseil des Etats** est également entré en matière sans opposition. A l'instar du Conseil national, la commission du Conseil des Etats s'est prononcée contre le transfert de la compétence de décision au Conseil fédéral. Le conseil s'est rallié à la proposition de sa commission. Il a toutefois apporté une légère modification par rapport au projet adopté par le Conseil national : l'art. 1, al. 1, de la version du Conseil des Etats précise la durée de la période durant laquelle le Conseil fédéral est autorisé à reconduire la participation de la Suisse aux AGE dans les termes en vigueur, à savoir du 26 décembre 2008 au 25 décembre 2013. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté à l'unanimité (29 voix contre 0). Il a donc été renvoyé au conseil prioritaire, en vue de l'élimination des divergences.

Le **Conseil national** s'est rallié, sans en débattre, à la version du Conseil des Etats.

08.051 Rapport 2008 sur les subventions

Rapport 2008 sur les subventions du 30 mai 2008 (FF 2008 5651)

Situation initiale

Aux termes de l'art. 5 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions le Conseil fédéral est tenu d'examiner périodiquement si les actes normatifs régissant les subventions sont conformes aux principes de la loi sur les subventions.

Un premier examen portant sur l'ensemble des subventions a été réalisé en deux étapes en 1997 et 1999. Sur 359 subventions examinées, 221 nécessitaient des mesures. Quelque 400 mesures individuelles ont permis de remédier aux carences constatées. Ce premier examen portant sur les subventions s'est achevé en 2002, lors de la publication du cinquième et dernier rapport de l'Administration fédérale des finances au Conseil fédéral. A cette date, 89 % des mesures étaient soit appliquées soit en cours de réalisation.

A l'instar du premier rapport, le présent rapport sur l'examen des subventions se fonde sur une banque de données contenant des informations sur près de 400 subventions. Toutes les subventions saisies dans la banque de données ne font toutefois pas l'objet d'une évaluation détaillée. On a renoncé en particulier à l'examen lorsque:

- a. la suppression de la subvention est imminente;
- b. la subvention vient d'être examinée dans le cadre d'une réorganisation et que le recul n'est pas suffisant pour que l'on puisse identifier les mesures à prendre;
- c. la Confédération ne dispose pas de marge de manœuvre en ce qui concerne la forme et les possibilités de gérer la subvention.

Compte tenu de ces critères d'exclusion, 228 subventions sur les 361 versées en 2006 ont été examinées. Parmi elles, 70 subventions nécessitaient des mesures.

Celles-ci peuvent se subdiviser en deux catégories. D'une part, l'on a constaté dans certains domaines de tâches un besoin de réforme radical ou du moins la nécessité de procéder à une analyse systématique de l'utilité, de la conception et de la gestion de la subvention ainsi que de son montant. D'autre part, la possibilité de supprimer diverses subventions, mineures pour la plupart, a été identifiée soit parce que le but poursuivi n'a plus lieu d'être, soit parce que les moyens peuvent être utilisés plus efficacement.

Le Conseil fédéral estime qu'il est nécessaire de réformer en profondeur les domaines de la formation (mise en oeuvre du nouvel article constitutionnel sur la formation, pilotage des hautes écoles), des transports publics (réorganisation du financement des infrastructures, renforcement de la concurrence dans le transport régional des voyageurs) et de l'agriculture (ouverture du marché dans le cadre de l'OMC ou accord de libre-échange avec l'UE). Le Conseil fédéral a également ordonné un examen fondamental

du domaine de la promotion de la santé (amélioration du pilotage et concentration sur l'organisation). Le potentiel d'économies de ces réformes ne peut pas être chiffré pour l'instant, mais on peut néanmoins penser qu'elles atteindront plusieurs centaines de millions.

En outre, il est possible de supprimer 32 mesures, mineures pour la plupart. Le Conseil fédéral s'est déjà prononcé pour une suppression ou une réduction des subventions dans le tiers des cas. Des mandats d'examen ont été attribués dans les autres cas. Le potentiel d'économies à moyen terme s'élève à quelque 100 millions par an. Les répercussion/s financières du deuxième rapport sur les subventions peuvent être comparées aux résultats du premier rapport: en 1997, le potentiel d'économies n'a pas été chiffré et en 1999, le potentiel d'économies à long terme a été évalué à 100 millions.

Par ailleurs, le présent rapport examine également dans quelle mesure les clauses de caducité peuvent être appliquées en matière de subventions. La législation temporaire est un instrument servant à fixer un calendrier politique. Cette législation revêt des formes très diverses. Le rapport sur les subventions pose la question de la limitation systématique des lois dans le temps. La suppression automatique de lois caduques générée par la législation temporaire devrait se traduire par un allègement de la législation et par la limitation des interventions étatiques à l'indispensable. Par ailleurs, la législation temporaire garantit que les actes sont examinés périodiquement et adaptés. Toutefois, ces avantages ne sont pas toujours conciliables avec la réalité politique. La législation temporaire est synonyme de charge administrative et risque de renforcer l'Etat par l'examen périodique des mesures concrètes et de leurs bases légales. Pour ces raisons, il n'est pas indiqué d'appliquer systématiquement la législation temporaire au domaine des subventions.

Par contre, son application ciblée est conforme à l'actuelle loi sur les subventions, en vertu de laquelle les aides financières doivent autant que possible être prévues sous la forme d'aides de démarrage, de réaménagement ou de relais, limitées dans le temps. Elle peut au surplus favoriser l'utilisation optimale des ressources, car les mesures d'encouragement économiques, culturelles et sociales, notamment, risquent de figer les structures et de fausser la concurrence, si elles sont maintenues telles quelles à long terme. La loi limitera donc dans le temps les aides financières. Celles-ci seront si possible liées à un aménagement dégressif des contributions et couplées dans tous les cas à une évaluation fondée sur des critères de coût-utilité clairs. En revanche, la limitation dans le temps des indemnités n'a guère de sens. Dans ce cas, il convient d'appliquer d'autres stratégies, notamment l'examen périodique du catalogue des tâches.

Comme jusqu'ici, le Département fédéral des finances rendra périodiquement compte de l'avancement de l'examen des subventions. En revanche, la procédure des futurs examens sera revue. Afin d'éviter les chevauchements et d'assurer l'utilisation plus rationnelle des ressources de l'administration, les subventions seront examinées à l'avenir selon deux modes différents:

- a. subventions dont le financement est périodiquement demandé au Parlement par un message spécial et subventions dont la base légale a été créée ou modifiée pendant la période d'examen: examen intégré dans le message.
- b. autres subventions: examen dans le cadre d'une procédure globale et résultats publiés dans un rapport d'examen des subventions séparé, comme jusqu'ici. La Confédération peut octroyer des subventions en agissant sur les dépenses (paiements à des tiers) ou sur les recettes (en renonçant à un impôt ou en accordant un allègement fiscal). La loi sur les subventions donne la priorité aux dépenses, étant donné que les allègements fiscaux dérogent au principe de l'imposition selon la capacité économique et qu'ils sont difficilement contrôlables. Les pertes de recettes qu'ils entraînent sont en outre difficiles à quantifier et peu transparentes. Pourtant le nombre de subventions affectant les recettes a pratiquement doublé depuis le rapport de 1997 sur les subventions et 92 cas d'allègements fiscaux ont été recensés.

L'augmentation est en partie due à de nouveaux allègements fiscaux mais également à l'application plus rigoureuse de l'allègement fiscal. Les pertes de recettes n'ont pu être estimées en raison de l'absence des données statistiques nécessaires.

Sur un plan général, on retiendra que les nombreux projets de réforme et l'invitation à utiliser les fonds publics de manière plus rationnelle ont permis d'optimiser les subventions. Le nombre de mesures nécessitant une intervention a diminué par rapport au dernier examen. L'examen périodique des subventions continue cependant à se justifier car il garantit la recherche de solutions optimales en matière d'aides financières et d'indemnités. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

10.03.2009 CE Pris acte du rapport.
23.09.2009 CN Pris acte du rapport.

Le rapporteur de la commission, Philipp Stähelin (CEg, TG), a présenté au **Conseil des Etats** un résumé des principales conclusions du rapport ainsi qu'une synthèse des délibérations de la Commission des finances. Il a commencé par évoquer le chapitre portant sur les allègements fiscaux, élément qui peut paraître singulier dans un rapport sur les subventions : il a précisé que, au vu notamment du conflit fiscal opposant la Suisse à l'UE, la commission n'avait pas vu d'un très bon œil que des allègements fiscaux soient assimilés à des subventions. Il a ensuite présenté les principes de législation temporaire et de clauses de caducité : il s'agit en l'espèce de clauses assujetties aux financements initiaux visant à planifier dès le départ la diminution graduelle de ces derniers. Contrairement au Conseil fédéral, la commission a considéré qu'il s'agissait là d'instruments appropriés. Au nom de la commission, M. Stähelin s'est notamment félicité de la transparence obtenue grâce à ce rapport dans le domaine des subventions ; il a cependant souligné que des mesures devaient être prises pour mettre en oeuvre les mesures préconisées par ledit rapport. A la suite de l'exposé de M. Stähelin, peu de députés ont demandé la parole ; après quelques mots du conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz, le Conseil des Etats a pris acte du rapport. La législation temporaire et les clauses de caducité ont également été débattues au **Conseil national**. A l'instar du Conseil des Etats, les orateurs se sont, pour la plupart, montrés favorables à ces instruments. Certains députés se sont cependant opposés à ce que ce rapport serve de base à un nouvel examen des tâches de la Confédération, voire à de nouveaux programmes d'économie ; Daniel Vischer (G, ZH) n'a d'ailleurs pas manqué de relever que la diversité sociale - gage de qualité de vie - dépendait du soutien des pouvoirs publics.

Cependant, nombre d'orateurs entendaient justement instrumentaliser ce rapport, tel Markus Hutter (RL, ZH), qui jugeait possible un réexamen des tâches à l'aune de ce document. Au moment de conclure, le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a répondu à toutes les critiques qui ont été soulevées au cours du débat : il a notamment annoncé qu'un rapport relatif au contrôle de la mise en oeuvre serait rédigé, et que la procédure d'examen serait remaniée ; ainsi, la Chancellerie fédérale sera chargée de compléter l'aide-mémoire relatif aux messages du Conseil fédéral par une rubrique consacrée aux subventions, de sorte que, à l'avenir, tous les motifs de subventions possibles puissent être mentionnés dans les messages. Le Conseil national a ensuite pris acte du rapport.

08.053 Simplification de la TVA

Message du 25 juin 2008 sur la simplification de la TVA (FF 2008 6277) Message complémentaire du 23 juin sur la simplification de la TVA (Promotion de l'économie et de la croissance) (FF 2010 4899)

Situation initiale

Le projet de réforme de la taxe sur la valeur ajoutée comprend deux parties: la partie A contient une révision totale de la loi sur la TVA qui apporte de nombreuses simplifications et rend la loi plus conviviale pour les usagers. Ce projet propose plus de 50 mesures pour alléger les travaux administratifs des entreprises et réduire les charges générées par le paiement de l'impôt. Le projet de la partie B, outre qu'il reprend toutes les simplifications apportées dans la partie A, institue un taux d'imposition unique de 6,1 % et réduit substantiellement les exceptions à l'imposition. Il allège donc plus encore que le projet de la partie A les charges supportées par les entreprises pour le paiement de l'impôt. Le projet de la partie B propose également un correctif de politique sociale qui entend compenser les effets financiers, sur les ménages à revenus modestes, de l'application d'un taux d'imposition unique.

La Suisse a introduit la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 1995. Depuis lors, cet impôt est devenu la plus importante source de revenus de la Confédération: avec des recettes de 19,7 milliards de francs, la TVA a financé plus d'un tiers des dépenses (54 milliards de francs) de la Confédération en 2007. Dans son rapport "10 ans de TVA" publié en 2005, le Conseil fédéral a constaté la nécessité d'une réforme en profondeur de la TVA. C'est pourquoi le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de lui soumettre un avant-projet de réforme de la TVA. Cette réforme a pour but de simplifier fondamentalement le système de la TVA, d'assurer la plus grande sécurité juridique possible pour les assujettis, d'augmenter la transparence et de recentrer l'administration sur le service aux assujettis.

La refonte de la loi sur la TVA est la troisième étape du vaste programme du Conseil fédéral en vue d'améliorer et de simplifier la TVA. Dans un premier temps en 2005, puis dans un deuxième temps au début de cette année, l'Administration fédérale des contributions (AFC) a procédé à de nombreuses modifications et simplifications de sa pratique. Par ailleurs, le Conseil fédéral a mis en vigueur la modification de l'ordonnance sur la TVA le 1er juillet 2006. Cette modification a notamment permis de supprimer les reprises d'impôt pour des raisons purement formelles pour autant toutefois que la Confédération n'y perde rien.

La consultation ouverte en février 2007 en vue de la réforme de la TVA a montré que presque tous les participants à la consultation ont considéré que la loi sur la TVA avait besoin d'être révisée et approuvé les efforts consentis par le Conseil fédéral. La majeure partie des participants à la consultation s'est prononcée en outre en faveur d'une révision totale de la TVA plutôt que pour des interventions ponctuelles dans la loi actuelle. D'une manière globale, les avis reçus montrent que l'application des modifications juridiques de points techniques est considérée comme importante, appropriée et prioritaire. La réforme plus approfondie prévoyant une uniformisation des taux ainsi que la suppression des exceptions a également reçu un large soutien. Les participants à la consultation ont cependant souligné que les modifications techniques urgentes ne devaient pas être retardées par des questions de taux et d'exceptions relevant davantage du débat politique. La simplification systématique de la loi sur la TVA est aussi un élément important de la politique de croissance du Conseil fédéral, comme il le mentionne dans le "Rapport sur la politique de croissance 2008-2011". Sur la base de ces résultats, le Conseil fédéral soumet sous la forme d'un message unique une réforme de la TVA comprenant deux parties:

1. La partie A (ch. 1 à 5 du message) propose une loi sur la TVA complètement remaniée et pose ainsi les fondements de la réforme fiscale. Cette partie tient compte des revendications des assujettis et de nombreuses interventions parlementaires, ainsi que des résultats du rapport "10 ans de TVA" et du rapport du groupe d'experts Spori. La nouvelle systématique permet de retrouver plus facilement les dispositions applicables et contribue à une interprétation adéquate. Des modifications substantielles sur plus de 50 points simplifient le traitement de la TVA et allègent la charge administrative des entreprises. La sécurité du droit est ainsi améliorée sur plusieurs points: par exemple, l'entrée en force de la créance fiscale est clairement réglementée, la loi prévoit que la taxation doit être effectuée par l'AFC lors de contrôles fiscaux, l'AFC est tenue de fournir des renseignements contraignants et la responsabilité solidaire (actuellement totale) est limitée en cas d'imposition de groupe. En outre, le délai de prescription absolu est réduit d'un tiers et fixé à 10 ans. Les assujettis bénéficient notamment des simplifications suivantes: uniformisation du seuil d'assujettissement à un chiffre d'affaires de 100 000 francs; suppression de la limite de chiffre d'affaires conditionnant la renonciation volontaire à l'exonération de l'assujettissement à l'impôt, élargissement du décompte simple d'après la méthode des taux de la dette fiscale nette; admission, sans exigence de forme, de la preuve des faits diminuant le montant de l'impôt présentée par l'assujetti. L'accent mis sur les besoins des assujettis se manifeste, par exemple, par le fait que les possibilités de remise d'impôt sont élargies, que les tâches et les risques du prélèvement d'impôt tendent à être transférés de l'assujetti vers l'AFC, que l'AFC se voit conférer davantage d'obligations en matière d'information et de taxation, que l'administration s'engage à augmenter la transparence et à veiller à une meilleure communication. La partie A contribue donc à diminuer nettement un formalisme souvent critiqué. L'application des mesures contenues dans la partie A permettra aux entreprises assujetties de réduire en moyenne leurs coûts administratifs de plus de 10 %. Cela entraînera des frais supplémentaires pour l'AFC. L'allègement administratif des entreprises aura des effets favorables sur l'économie. Les mesures prévues n'auront en principe aucune conséquence pour la Confédération étant donné que la réforme ne doit pas avoir d'incidence sur le budget. Vu le nombre considérable de mesures et la difficulté d'évaluer dans le détail les effets qu'elles auront, des diminutions de recettes ne sont cependant pas à exclure. Dans la partie A du message, ces diminutions de recettes devraient s'élever entre 80 et 130 millions de francs. Il faut en plus compter avec des frais supplémentaires pour la perception de l'impôt, pour laquelle approximativement 30 collaborateurs supplémentaires seront nécessaires. On peut considérer que ces coûts supplémentaires n'auront aucune incidence sur le budget étant donné que le montant des impôts actuels s'élève à presque 20 milliards de francs.

2. La partie B (ch. 6 à 12 du message) va plus loin que les 50 mesures planifiées; elle poursuit d'une manière systématique la simplification de la TVA. Le taux unique de 6,1 % et la suppression de la plupart des 25 exceptions actuelles permettant d'éliminer des problèmes de délimitation complexes se traduisent

par une très grande simplification. Des exceptions subsistent uniquement dans les cas où le rapport entre les charges administratives et les recettes supplémentaires est démesuré ou lorsqu'il est techniquement impossible de déterminer correctement l'assiette de l'impôt. Grâce à la réduction systématique des exceptions, les charges dues à l'acquittement de la TVA peuvent être diminuées trois fois plus que dans la partie A pour les assujettis (environ 30 % d'économies). Pour l'administration également, il faut s'attendre à une diminution des frais de perception représentant environ 30 postes à plein temps par rapport à la situation actuelle. De plus, la transparence concernant la charge fiscale augmentera car la taxe occulte actuelle sera nettement réduite. Dans cette partie, les mesures de la réforme ont également des répercussions sensibles sur les consommateurs et l'économie. A court terme, il faut s'attendre à une légère augmentation de la charge pour les ménages due à la modification du taux d'imposition et à l'élargissement de l'assiette de l'impôt. A long terme, cette réforme entraînera non seulement une croissance supplémentaire de l'économie de 0,3 à 0,8 % du produit intérieur brut, mais aussi une hausse des revenus des ménages. La croissance des revenus réels disponibles des ménages devrait se situer entre 0,1 et 0,7 %. Le taux d'imposition de 6,1 % et la suppression des exceptions se traduiront par une baisse de l'impôt pour de nombreux produits comme les logements, les vêtements, les transports ou les appareils électroniques. Pour les biens bénéficiant actuellement d'une imposition réduite ou pour les biens exclus du champ de l'impôt, à savoir les produits alimentaires et les prestations du domaine de la santé, il faut au contraire tabler sur une hausse de la charge fiscale. Mais cette hausse restera limitée. Elle sera de l'ordre de 16 francs par ménage et par mois pour les ménages aux revenus les plus bas, qui représentent deux cinquièmes de l'ensemble des ménages. De plus, la suppression du taux réduit permettra d'éviter une conséquence socio-politique indésirable. Car, à l'heure actuelle, les ménages aux revenus les plus élevés profitent, dans l'absolu, beaucoup plus des taux d'imposition réduits que les ménages à revenus modestes: pour chaque franc de diminution de la charge fiscale grevant les classes de revenus les plus faibles à l'achat de denrées alimentaires ou de boissons sans alcool, la charge fiscale d'un ménage de la classe de revenus la plus élevée diminue de deux francs. L'uniformisation des taux d'imposition qui est proposée demande une modification de la disposition correspondante de la Constitution. Le Conseil fédéral profite de cette occasion pour soumettre une révision de l'art. 130 de la Constitution qui fixe, pour la TVA, au niveau constitutionnel, des principes importants concernant la neutralité concurrentielle et l'efficacité économique. Bien que l'introduction d'un taux unique n'ait qu'un impact limité sur les dépenses des ménages aux revenus les plus modestes, le Conseil fédéral prévoit une compensation de ces effets en dehors du système de la TVA. Le correctif socio-politique correspondant sera aménagé de telle sorte que 40 % des ménages ne subiront aucune hausse de la charge. Pour ce correctif, 0,1 point de pourcentage de TVA, ce qui représente environ 380 millions de francs par année, sera mis à disposition. Au surplus, les coûts uniques prévus pour l'assujettissement de branches pour lesquelles il existe aujourd'hui des exceptions sont quasiment compensés par la possibilité du dégrèvement ultérieur de l'impôt. Les mesures prévues dans la partie B ne devraient pas non plus avoir d'effets sur les recettes de TVA de la Confédération. Toutefois, un équilibre absolu n'est pas réalisable, et cela, pour deux raisons: d'une part, le taux unique est arrondi au dixième après la virgule; d'autre part, la situation de l'économie suisse peut se modifier, en raison des évolutions structurelles ou conjoncturelles, entre le moment où le taux est calculé et le moment où la réforme est introduite. Les estimations sont donc susceptibles d'être révisées, comme dans toute réforme fiscale.

Les deux parties du message simplifient nettement la TVA: assurer la plus grande sécurité possible du droit, augmenter la transparence et recentrer l'administration sur le service aux assujettis. Le Conseil fédéral est d'avis qu'avec l'introduction du taux unique et la suppression des exceptions, l'application de la TVA sera simplifiée au maximum. Le message global est structuré de telle sorte que les deux parties peuvent être traitées l'une après l'autre. Cependant, il est également possible de traiter directement la partie B car elle contient également les mesures de réforme de la partie A. Le Conseil fédéral appelle de ses vœux la concrétisation des réformes contenues tant dans la partie A que dans la partie B. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée (Loi sur la TVA, LTVA)

18.03.2009 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

02.06.2009 CE Divergences.

05.06.2009	CN	Divergences.
10.06.2009	CE	Adhésion.
12.06.2009	CN	La loi est adoptée au vote final.
12.06.2009	CE	La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée

15.12.2010	CN	Renvoi du projet au Conseil fédéral. (Il est chargé de soumettre: 1. au Parlement un projet de révision de la TVA selon le modèle à " deux taux ", assorti de plusieurs exceptions. 2. Font office d'exception, en sus des exceptions visées à l'art. 21, al. 2, du projet de LTVA pour le taux unique, les domaines suivants: - la santé - la formation - la culture - les prestations/manifestations sportives - les institutions de bienfaisance. 3. Sont imposés au taux réduit: - l'alimentation - la restauration - l'hébergement. 4. Le Conseil fédéral présente les conséquences des différentes options et 5. soumet un projet qui évite toute augmentation d'impôts).
14.03.2011	CE	Ne pas renvoyer le projet au Conseil fédéral.

Projet 3

Arrêté fédéral sur la simplification de la taxe sur la valeur ajoutée

Projet 4

Loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée (Loi sur la TVA, LTVA)

Projet 5

Arrêté fédéral sur la simplification de la taxe sur la valeur ajoutée

En fonction de la décision de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N), l'examen législatif du projet a été articulé en deux étapes : les deux Chambres ont ainsi tout d'abord examiné la partie A, puis la partie B.

Le **Conseil national** devait tout d'abord décider de l'entrée en matière sur la partie A. Deux propositions de non-entrée en matière avaient en effet été déposées. La première d'entre elles demandait de charger le Conseil fédéral de ne soumettre au Parlement qu'une révision partielle. Elle a reçu le soutien de la gauche du conseil, moins les Verts, qui se sont prononcés en bloc pour l'entrée en matière. La proposition de renvoi a ainsi été nettement rejetée, par 137 voix contre 40. La seconde proposition de renvoi, déposée par le conseiller national Josef Zisyadis (G, VD), qui demandait une refonte complète de la TVA, a également été rejetée, par 163 voix contre 4.

Lors de la discussion par article, la question la plus importante, quant à ses implications financières, a été celle du maintien du taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement. Le groupe socialiste et le groupe des Verts s'opposaient à ce maintien, tandis que les partis bourgeois et le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz souhaitaient laisser ce taux inchangé pour le moment. Selon la décision de principe de la CER-N, la question des taux de l'impôt et celle du sort à réserver aux nombreuses exceptions admises jusqu'ici ne devaient être traitées que dans le cadre du débat sur la partie B du projet. Sur la question du taux spécial pour l'hôtellerie, le point de vue de la majorité a prévalu, s'imposant au vote par 109 voix contre 57. A propos de la possibilité de renoncer à la libération de l'assujettissement - qui concerne surtout les start-up - prévue à l'article 11 de la nouvelle loi sur la TVA, une proposition de la majorité bourgeoise de la commission s'est imposée, contre la gauche (Verts et PS) et contre l'avis du conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz. Cette proposition entendait permettre une renonciation rétroactive pour une durée allant jusqu'à trois périodes fiscales successives. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a estimé que ce projet était fondé sur de bonnes intentions, mais qu'il ne serait guère praticable, en raison de la charge administrative qu'il entraînerait. Le conseil a également suivi la majorité de sa commission, s'écartant ainsi du projet du Conseil fédéral, sur la question du recouvrement de dettes fiscales sur la base du principe de la responsabilité subsidiaire des cessionnaires. La minorité de la commission, composée de la gauche et des Verts, proposait le maintien de l'alinéa, en accord avec le Conseil fédéral. La majorité du conseil, principalement issue des rangs des groupes bourgeois (mais le groupe PDC/PEV/PVL était divisé), est cependant demeurée insensible aux arguments de la minorité et du Conseil fédéral ; le conseil a ainsi décidé, par 90 voix contre 69, de supprimer la disposition en question.

C'est sans discussion que la commission a été suivie par le conseil dans sa proposition d'élever de 100 000 à 300 000 francs par an la valeur limite du chiffre d'affaire au-dessous de laquelle les institutions d'utilité publique et les associations sportives ou culturelles ne seront pas assujetties à l'impôt. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a annoncé qu'il remettrait en question cette divergence par rapport au projet du Conseil fédéral - de même que les autres divergences - lors du débat au Conseil des Etats. La majorité de la commission s'était également prononcée contre le projet du Conseil fédéral sur la question de la procédure de déclaration dans les cas de restructurations, fusions ou autres reprises d'entreprises. La minorité de la commission, formée de la gauche et des Verts, a défendu en plénum la position du Conseil fédéral, appuyant le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz ; mais au vote ce camp a été perdant, par 106 voix contre 55. Les forces en présence étaient les mêmes sur la question du délai de prescription, c'est-à-dire du délai pendant lequel l'AFC pourra faire valoir une créance fiscale. S'écartant du projet du Conseil fédéral, la majorité de la commission a demandé de ramener à 3 ans ce délai, qui est aujourd'hui de 5 ans. C'est en vain que le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz et la minorité de la gauche et des Verts qui l'appuyait ont souligné que la réduction de ce délai entraînerait non seulement des pertes fiscales, mais aussi une augmentation des charges de personnel de l'AFC. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a souligné, pour le déplorer que les décisions prises par le conseil compromettaient de plus en plus l'objectif de la neutralité des coûts de la réforme de la TVA. Pourtant, la proposition de la majorité de la commission a été adoptée par le plénum, quoiqu'avec une majorité relativement faible, de 81 voix contre 72, les groupes des partis bourgeois n'ayant en effet pas voté en bloc pour cette proposition. C'est de justesse qu'une proposition de minorité émanant principalement de représentants de l'UDC a été acceptée : elle demandait que les conseillers fiscaux ne soient pas soumis à l'obligation de fournir des renseignements. La majorité de la commission recommandait ici l'adoption du projet du Conseil fédéral, mais les groupes UDC et libéral-radical ont voté en bloc pour la proposition de la minorité, qui a été adoptée par 87 voix contre 86. Une autre proposition de minorité concernait la surveillance de la mise en oeuvre de la loi sur la TVA. Issue des rangs des groupes bourgeois, elle entendait donner mandat au Conseil fédéral : a) de veiller à l'évaluation régulière de l'efficacité des mesures prévues, et b) de soumettre, à l'issue de cette évaluation, mais au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi, un rapport au Parlement et des propositions pour la suite de la procédure. Cette proposition de minorité a reçu 92 suffrages, tandis que le projet du Conseil fédéral, appuyé par la majorité de la commission, en a reçu 84. Les groupes UDC et libéral-radical ont voté pour elle en bloc, suivis par certains membres du groupe PDC/PEV/PVL. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 110 voix contre 59. Le groupe des Verts et celui socialiste l'ont rejeté en bloc, tandis que les représentants des groupes bourgeois l'ont adopté à l'unisson.

Au **Conseil des Etats**, le premier point à appeler un débat nourri a été la décision du Conseil national de porter de 100 000 francs à 300 000 francs la valeur limite pour le non-assujettissement à l'impôt des institutions d'utilité publique et des associations sportives ou culturelles. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) proposait de se rallier au projet du Conseil fédéral et de ramener cette limite de 150 000 francs (selon l'actuelle LTVA) à 100 000 francs, tandis que Felix Gutzwiller (RL, ZH) demandait de conserver le chiffre actuel de 150 000 francs. C'est de justesse que le plénum s'est prononcé, et seulement avec la voix prépondérante de son président, Alain Berset (S, FR), par 23 voix contre 22 en faveur de la version du Conseil fédéral, entrant ainsi en divergence avec le Conseil national.

Hans Hess (RL, OW) souhaitait que le Conseil des Etats se rallie à la décision du Conseil national de donner la possibilité de renoncer à la libération de l'assujettissement même à titre rétroactif, pour une durée allant jusqu'à trois périodes fiscales successives. Le plénum a cependant suivi la recommandation de sa commission, rejetant la proposition Hess par 24 voix contre 12.

La CER-E a réintroduit dans la loi, sous une forme modifiée, l'alinéa biffé par le Conseil national à propos de la responsabilité subsidiaire des cessionnaires. Au plénum, Bruno Frick (CEg, SZ) a défendu la position de la Chambre basse. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a au contraire plaidé pour la version de la majorité de la commission. Le conseil a suivi la proposition de sa commission, par 29 voix contre 7 pour la proposition Frick. Sur la question du traitement à réserver aux contributions allouées à des programmes de recherche scientifique, le Conseil des Etats s'est également distancé de la Chambre basse et a suivi la recommandation de la majorité de sa commission, qui appuyait le point de vue du conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz. La Chambre haute a ouvert une autre divergence avec le Conseil national à propos de l'assujettissement volontaire. Il a accordé aux assujettis la possibilité de soumettre volontairement à l'impôt des prestations ordinairement exclues du champ de l'impôt, leur permettant ainsi

de déduire l'impôt préalable correspondant. Le Conseil a adopté sans discussion la proposition de la commission.

Sur la question de savoir s'il faut rendre obligatoire la procédure de déclaration dans les cas de transferts d'un patrimoine ou d'une part de patrimoine, comme le souhaitait le Conseil fédéral, ou si cette procédure doit demeurer facultative, comme l'a estimé le Conseil national, la Chambre haute a suivi la minorité de sa commission, qui avait élaboré une proposition de compromis. Celle-ci prévoyait que les ventes au-dessous d'un certain montant ne soient pas assujetties à la déclaration obligatoire, tout en maintenant l'obligation de déclarer lorsque l'aliénation est effectuée en faveur d'un proche. Le conseil a adopté cette proposition de compromis de la minorité par 24 voix contre 11, s'écartant ainsi de la solution retenue par la Chambre basse. Toujours en divergence avec cette dernière, le Conseil des Etats a maintenu le délai de prescription de cinq ans proposé par le Conseil fédéral.

La Chambre haute, se ralliant à la majorité de la commission mais s'opposant par là-même au conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz et à une minorité de la commission, a intégré au projet de loi une disposition aux termes de laquelle l'assujetti pouvait céder sa créance fiscale ou la mettre en gage conformément aux dispositions du droit civil. Elle a par contre purement et simplement biffé deux dispositions ajoutées par le Conseil national, à savoir, d'une part, une précision prévoyant que l'obligation de fournir des renseignements ne s'appliquait pas aux conseillers fiscaux, et d'autre part, un article prévoyant que l'efficacité de la loi ferait l'objet d'une évaluation. Pour ce qui est de la prorogation du taux spécial applicable aux prestations du secteur de l'hébergement, elle n'a été remise en cause par personne. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté à l'unanimité moins 4 abstentions.

Le **Conseil national** a créé deux divergences. D'abord, il s'est rallié à la solution de compromis proposée par la CER-N, selon laquelle est libéré de l'assujettissement quiconque réalise un chiffre d'affaires inférieur à 150 000 francs - chiffre du reste déjà prévu par la loi en vigueur - au titre de société sportive ou culturelle sans but lucratif et gérée de façon bénévole ou d'institution d'utilité publique. Ensuite, il a rejeté la solution retenue par le Conseil des Etats pour ce qui est de l'imposition des contributions de soutien à la recherche scientifique, lui préférant le projet de sa commission. Par ailleurs, la possibilité nouvellement prévue de soumettre facultativement à la TVA les prestations de santé fournies aux particuliers a donné lieu à un débat nourri, une minorité rose - verte craignant qu'elle n'entraîne une explosion des dépenses de santé ; le conseil n'en a pas moins suivi la majorité de sa commission par 110 voix contre 48, ce qui a permis d'éviter de créer une divergence supplémentaire. Quant aux autres divergences qui subsistaient, elles ont toutes été éliminées.

Le **Conseil des Etats** a adopté sans débat le projet de loi dans la version précédemment votée par le Conseil national.

Au **Conseil national**, la majorité de la commission a proposé de renvoyer la partie B au Conseil fédéral : elle souhaitait en effet que le Conseil fédéral fonde la révision de loi sur la TVA sur un modèle à deux taux, assorti d'exceptions supplémentaires, et qu'il prévoie un taux réduit applicable pour les domaines de l'alimentation, de l'hôtellerie et de la restauration. Enfin, il devait présenter les conséquences des différentes options proposées en évitant toute hausse d'impôt. Alors qu'une première minorité souhaitait ne pas entrer en matière, une seconde préconisait le rejet de la demande de renvoi. Pour sa part, la majorité était certes convaincue que la solution du taux unique était, financièrement, la plus adaptée, mais elle estimait que, politiquement, celle-ci ne pourrait probablement jamais être appliquée. La porte-parole de la minorité rose-verte a dès lors souligné que ce projet était dans l'impasse et qu'il n'était pas judicieux, que ce soit pour la commission ou pour l'administration, de continuer à mener des travaux sur un projet mort-né. Considérant de plus qu'un renvoi au Conseil fédéral ne changerait rien à cet état de fait, elle a proposé au conseil de mettre un terme à cet exercice - qui ne se justifiait plus, ni politiquement, ni socialement - et de ne pas entrer en matière.

Par 113 voix contre 58, le conseil a finalement décidé d'entrer en matière sur le projet, contre l'avis de la gauche. Suivant la proposition de sa commission, il a ensuite renvoyé le projet au Conseil fédéral, par 106 contre 62, malgré l'opposition du groupe socialiste et du groupe libéral-radical.

La commission du **Conseil des Etats** chargée de l'examen préalable s'est prononcée contre la proposition de renvoi du Conseil national, à la quasi-unanimité ; seul un membre a souhaité porter devant le conseil une proposition de renvoi. C'est finalement la proposition de la majorité qui s'est imposée de justesse, par 19 voix contre 18.

Etat de la synthèse : mars 2011

08.068 Révision LFC. Règle complémentaire au frein à l'endettement

Message du 19 septembre 2008 sur la règle complétant le frein à l'endettement (Révision de la loi sur les finances) (FF 2008 7693)

Situation initiale

Le frein à l'endettement est un instrument qui permet de juguler efficacement la croissance de la dette liée aux déficits budgétaires ordinaires. Néanmoins, le budget extraordinaire continue de receler une source d'endettement possible.

Conformément à la législation concernant le frein à l'endettement, les recettes et dépenses extraordinaires ne sont pas inscrites au budget ordinaire. Les transactions uniques ou imprévisibles n'entraînent ainsi pas de variations importantes dans les dépenses ordinaires et ne compromettent pas la continuité de l'action étatique. Une telle réglementation s'avère nécessaire pour permettre l'application à long terme d'un mécanisme de régulation des dépenses, qui ne peut tout prévoir. Le traitement du budget extraordinaire sous la forme actuelle du frein à l'endettement peut toutefois entraîner une hausse de la dette fédérale en termes nominaux, alors même que la politique budgétaire est conforme aux exigences du frein à l'endettement. La présente révision de la loi sur les finances ne touche pas à la soupape de sécurité que représente le budget extraordinaire pour l'application du frein à l'endettement. Cependant, en complétant le mécanisme du frein à l'endettement, elle empêche toute augmentation rampante de la dette.

Le principe de la règle complétant le frein à l'endettement (règle complémentaire) consiste à compenser à moyen terme les déficits du budget extraordinaire par le biais du budget ordinaire. Un nouveau "compte d'amortissement" servira d'instrument de gestion. Ce compte englobera les recettes et les dépenses extraordinaires.

S'il présente un découvert (si les dépenses extraordinaires dépassent les recettes extraordinaires), ce dernier devra être compensé durant les six exercices comptables suivants au moyen d'excédents du budget ordinaire.

La règle complémentaire répond à toutes les exigences requises. Premièrement, elle est conforme à la Constitution, puisqu'elle vise à équilibrer à terme les dépenses et les recettes (art. 126, al. 1, Cst.). Les dispositions constitutionnelles concernant le frein à l'endettement traitent cependant explicitement des besoins financiers exceptionnels.

La règle complémentaire respecte le traitement "privilégié" des dépenses extraordinaires, car celles-ci ne peuvent être amorties tant que le compte de compensation présente un découvert devant être éliminé par le biais du budget ordinaire. L'assainissement du budget extraordinaire passe donc après l'assainissement du budget ordinaire. Deuxièmement, la règle complémentaire est souple, puisqu'elle ne prescrit pas au Conseil fédéral et au Parlement une répartition précise du montant sur la période d'amortissement (six ans). On peut ainsi tenir compte des contraintes budgétaires à court terme et de la situation économique générale. Troisièmement, du fait de sa souplesse et de la priorité qu'elle accorde à l'assainissement du budget ordinaire, la règle complémentaire garantit la prise en considération de la situation conjoncturelle.

La règle complémentaire permet d'empêcher à moyen terme une augmentation de la dette fédérale résultant de dépenses extraordinaires. Tout comme le frein à l'endettement, elle n'oblige pas à réduire la dette. L'objectif premier est de stabiliser la dette en termes nominaux, et donc le rapport entre la dette et la valeur créée par l'économie (ratio d'endettement). Comme le frein à l'endettement, la règle complémentaire fixe seulement un objectif minimal. Le Conseil fédéral et le Parlement peuvent à tout moment viser un objectif plus ambitieux (réduire la dette en termes nominaux) dans le cadre de l'établissement du budget et de la planification financière. Enfin, notons que la dette brute de la Confédération diminuera de plus de dix milliards quand les prêts accordés par la trésorerie au fonds de l'assurance-chômage et les avances versées au fonds pour les grands projets ferroviaires seront remboursés comme le prévoit la législation.

Le principe de la règle complétant le frein à l'endettement a été largement approuvé au cours de la procédure de consultation. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances, LFC)
17.12.2008 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

12.03.2009	CN	Divergences.
17.03.2009	CE	Adhésion.
20.03.2009	CE	La loi est adoptée au vote final.
20.03.2009	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, le rapporteur de la commission, Philipp Stähelin (CEg, TG), a décrit la règle complémentaire comme un instrument souple et conforme à la Constitution, apte à équilibrer à moyen terme le budget extraordinaire de la Confédération. Deux aspects de la question avaient particulièrement retenu l'attention de la commission avant le débat en assemblée plénière : en premier lieu, les limites que la règle complémentaire pourrait imposer à la souveraineté du Parlement en matière de budget et, en second lieu, les enseignements à tirer de la recapitalisation d'UBS SA (08.077) par le biais du budget extraordinaire. Sur la question de la souveraineté budgétaire, la commission avait souligné la souplesse de la règle complémentaire, qui prévoit que les découverts du budget extraordinaire soient compensés par des excédents du budget ordinaire dans les six exercices suivants. Résumant le résultat des débats de la commission, le conseiller aux Etats Stähelin a conclu que le Parlement conserverait de vastes compétences budgétaires même après l'adoption de cette règle. Il a ajouté que même dans le cas de la recapitalisation d'UBS SA, la règle complémentaire aurait été adéquate, si elle avait déjà été applicable, puisqu'elle prévoit un amortissement des découverts sur une durée de six ans. En outre, le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a précisé sur ce point que les six milliards de francs attribués à UBS SA l'avaient été à titre d'emprunt à conversion obligatoire et qu'il était hautement improbable que l'intégralité de cette somme doive être amortie. La majorité de la commission se prononçait en faveur de l'entrée en matière, une minorité de gauche proposant au contraire de ne pas entrer en matière.

Anita Fetz (S, BS) a présenté trois raisons pour lesquelles la minorité de la commission proposait la non-entrée en matière. Premièrement, la minorité jugeait le moment mal choisi pour introduire un tel instrument, puisque les effets de la crise financière et de la récession commençaient seulement à se faire sentir. Deuxièmement, l'expérience relative au frein à l'endettement déjà mis en place lui semblait insuffisante : celui-ci n'ayant pas encore été appliqué pendant un cycle conjoncturel complet, la preuve de son efficacité n'était pas faite. Enfin, troisièmement, la minorité s'opposait à une nouvelle réduction des compétences du Parlement en matière budgétaire. Sa porte-parole a jugé que les députés qui plaidaient en faveur de l'entrée en matière et de l'adoption de la règle complémentaire avouaient ainsi implicitement qu'ils ne voulaient pas assumer eux-mêmes la responsabilité de la politique financière de la Confédération. Le conseil a cependant voté l'entrée en matière par 27 voix contre 8, avant d'entreprendre la discussion par article.

La discussion par article n'a pas donné lieu à d'aussi grands débats. Aucune proposition de minorité n'ayant été déposée, tous les orateurs se sont limités à commenter brièvement les légères modifications apportées par la commission au projet de révision de la loi sur les finances de la Confédération. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 26 voix contre 7.

Au **Conseil national** également, une minorité de députés de la gauche et des Verts a proposé la non-entrée en matière. Les arguments présentés contre l'entrée en matière étaient semblables à ceux déjà avancés au Conseil des Etats. Cette minorité a ainsi fait valoir que l'efficacité du frein à l'endettement n'était pas démontrée, que ce mécanisme n'avait pas encore été appliqué pendant un cycle conjoncturel complet et que la combinaison des cadeaux fiscaux, de la récession, du frein à l'endettement et de la règle complémentaire risquait d'assécher inutilement les finances fédérales. La même minorité a également jugé que la règle complémentaire était superflue, puisqu'au cours des dernières années l'endettement de la Confédération avait pu être ramené de 130 à 120 milliards de francs. Enfin, elle a estimé que la règle complémentaire empêcherait la Confédération de mener une politique conjoncturelle active. Les représentants des partis bourgeois et le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz ont défendu le point de vue opposé. Selon eux, l'efficacité du frein à l'endettement est démontrée et ce mécanisme, de même que la règle complémentaire en question, est parfaitement compatible avec la politique conjoncturelle. Certains intervenants des partis bourgeois ont même demandé la mise en place d'un mécanisme analogue contre l'endettement dans le domaine des dépenses sociales. Le conseil a voté l'entrée en matière par 117 voix contre 60, la gauche se prononçant en bloc pour la non-entrée en matière.

Lors de la discussion par article, le Conseil national a dû se prononcer sur trois propositions de minorité, qui ont toutes été rejetées. La première d'entre elles concernait la question de savoir quelles recettes ou dépenses extraordinaires devaient être inscrites dans le compte d'amortissement ; les deux autres

portaient sur le délai imparti pour compenser par les recettes ordinaires un éventuel découvert du compte d'amortissement. Une minorité issue des rangs de la gauche et des Verts proposait d'étendre ce délai à dix ans, tandis que le groupe UDC demandait qu'il soit ramené à quatre ans ; la majorité de la commission proposait de conserver le délai de six ans retenu par le Conseil fédéral et le Conseil des Etats, proposition à laquelle le conseil s'est rallié.

Le projet est alors retourné au **Conseil des Etats**, qui a dû se prononcer sur quelques divergences mineures qu'il a éliminées après quelques mots d'explication du rapporteur de la commission.

Au vote final, la Chambre haute a adopté le projet par 33 voix contre 9, le Conseil national par 129 voix contre 61. Comme lors du débat d'entrée en matière, la gauche et les Verts ont voté en bloc contre la révision, tandis que les représentants des partis bourgeois se sont unanimement prononcés en sa faveur.

08.076 Loi sur les banques. Modification

Message du 5 novembre 2008 concernant la modification de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (Loi sur les banques) (FF 2008 7951)

Situation initiale

Le 15 octobre 2008, le Conseil fédéral, la Banque nationale suisse (BNS) et la Commission fédérale des banques (CFB) ont décidé de mettre en oeuvre un train de mesures en vue de stabiliser encore davantage le système financier suisse et de renforcer durablement la confiance à l'égard du marché financier suisse. Parmi ces mesures figure l'amélioration de la protection des déposants: à titre de mesure immédiate, il a été décidé de soumettre aux Chambres fédérales, durant la session d'hiver, un message prévoyant notamment un relèvement adéquat du montant des dépôts protégés et de la limite supérieure du système, les décisions prises par les Etats membres de l'UE devant servir de valeurs indicatives.

Ce message propose cinq mesures immédiates. Premièrement, il y est préconisé de porter à 100 000 francs le montant des dépôts protégés, qui dépasseront ainsi largement la limite minimale récemment relevée dans l'UE. Deuxièmement, les banques seront désormais astreintes à disposer en permanence de créances couvertes en Suisse ou d'autres actifs situés en Suisse, ceci en proportion des dépôts privilégiés de leur clientèle. Les déposants auront ainsi la certitude que leurs dépôts privilégiés sont en sécurité auprès de n'importe quelle banque suisse. La plupart des banques satisfont déjà à cette exigence minimale ou pourront le faire dans un avenir proche. La CFB peut accorder des exceptions dans des cas justifiés. Troisièmement, un paiement immédiat plus substantiel est prévu, pour les dépôts garantis, en fonction des moyens disponibles de la banque connaissant des difficultés. L'autorité de surveillance fixera pour chaque cas le montant du paiement immédiat, qui représentera un multiple des 5000 francs prévus actuellement. Quatrièmement, la limite supérieure du système passera de 4 milliards de francs à 6 milliards. Enfin, les dépôts ouverts auprès de fondations de prévoyance seront privilégiés de façon séparée, en plus des dépôts bancaires déjà garantis aujourd'hui. Pour atteindre leur but, les mesures proposées doivent avoir effet immédiatement.

De ce fait, il est nécessaire de modifier d'urgence la loi et de limiter la validité de cette modification au 31 décembre 2010. Dans l'intervalle, le législateur aura eu le temps d'inscrire dans le droit ordinaire une protection sensiblement améliorée des déposants.

Le système actuel de garantie des dépôts ne comporte que des possibilités limitées d'extension, dès lors que son financement intervient a posteriori, autrement dit qu'il n'est mis en place qu'en cas d'insolvabilité d'un institut. Il en résulte de graves inconvénients. Ainsi, les moyens financiers ne sont pas immédiatement disponibles, l'obligation de verser des contributions a posteriori a un effet procyclique et le risque de réaction en chaîne est réel. Le système actuel de protection des déposants n'est pas non plus en mesure de garantir intégralement les dépôts ouverts auprès des plus grandes banques. La limite supérieure du système ne saurait être étendue à volonté, au risque de voir le sauvetage d'une banque en difficulté fragiliser les autres banques. D'où la nécessité, dans l'optique d'une amélioration durable de la protection des épargnants, d'un réexamen approfondi du système. Un tel processus est impensable en quelques semaines. Aussi le Conseil fédéral soumettra-t-il, au début de 2009, un projet comportant d'autres mesures visant à garantir la protection des déposants. (Source : message du Conseil du fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (Loi sur les banques, LB) (Renforcement de la protection des déposants)

02.12.2008	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
08.12.2008	CN	Divergences.
09.12.2008	CE	Divergences.
11.12.2008	CN	Divergences.
15.12.2008	CE	Adhésion; la clause d'urgence est adoptée.
16.12.2008	CN	La clause d'urgence est adoptée.
19.12.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.
19.12.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** a décidé sans opposition d'entrer en matière. Les intervenants ont tous insisté sur la nécessité d'améliorer le plus rapidement possible la protection des épargnants en modifiant en ce sens la loi sur les banques. Le conseil et le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz étaient cependant d'avis que cette modification par voie urgente devrait ultérieurement être suivie d'une refonte totale de la loi. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) n'avait en effet envisagé qu'un seul changement par rapport au projet présenté par le Conseil fédéral : elle souhaitait que l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) soit chargée d'établir une liste des montants de couverture obligatoire dont disposaient effectivement les banques en matière d'épargne et proposait de modifier l'art. 37b, al. 5 en ce sens. Or, le projet du Conseil fédéral prévoyait certes que les banques devaient disposer d'actifs à hauteur de 125 % de leurs dépôts privilégiés, mais il ne prévoyait pas d'instaurer l'obligation de publier une liste indiquant quelles étaient les banques concernées et dans quelle mesure. Au cours de la discussion par article, la proposition de la majorité de la commission l'a emporté sur celle du Conseil fédéral. Au vote sur l'ensemble, les 37 députés présents se sont prononcés à l'unanimité en faveur du projet.

Le **Conseil national** a lui aussi décidé sans opposition d'entrer en matière. Deux propositions de minorité avaient été déposées. La première proposait de modifier le titre du projet et de l'intituler : " Loi fédérale sur la crise financière et la conjoncture ". Cette modification du titre marquait la volonté de ne pas limiter le projet au renforcement de la protection des déposants mais de l'élargir à véritable un soutien conjoncturel par le biais d'une augmentation des allocations familiales. La proposition n'a trouvé aucun soutien dans les fractions bourgeoises qui ont suivi la majorité de la commission. D'une part, celle-ci a considéré que, d'un point de vue formel, une modification de la loi sur les allocations familiales n'avait pas sa place dans la loi sur les banques. D'autre part, elle a estimé que sur le fond, une réduction des impôts pour les familles serait plus appropriée. La proposition, soutenue par les groupes Vert et socialiste a été rejetée par 113 voix contre 57. La seconde proposition, également soutenue par la gauche, portait sur la publication de la liste indiquant le degré de couverture des banques, demandée par le Conseil des Etats. Elle a elle aussi été rejetée par le conseil. Au vote sur l'ensemble, le projet a été approuvé à l'unanimité des 117 conseillers présents.

Le projet a ensuite été renvoyé au **Conseil des Etats** en procédure d'élimination des divergences. Ce dernier a suivi sa commission et légèrement modifié la formulation de la disposition sur la publication de la liste concernant le degré de couverture des banques. Le projet est alors retourné devant le Conseil national.

Les députés du **Conseil national** ne se sont pas montrés très convaincus par cette version modifiée du projet, proposée par une minorité. Ils ont donc décidé, par 161 voix contre 65, de s'en tenir à la version qu'ils avaient adoptée antérieurement.

Le **Conseil des Etats** est quant à lui revenu sur sa décision et a suivi la majorité de sa commission. Dès lors, plus aucune divergence ne s'opposait à l'adoption de la loi.

Au vote final, la loi a été adoptée par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 192 voix contre 0 au Conseil national.

08.077 Ensemble de mesures destinées à renforcer le système financier suisse

Message du 5 novembre 2008 concernant un train de mesures destinées à renforcer le système financier suisse (FF 2008 8027)

Situation initiale

Le 15 octobre 2008, le Conseil fédéral, la Banque nationale suisse (BNS) et la Commission fédérale des banques (CFB) ont arrêté un train de mesures destinées à stabiliser le système financier suisse et à renforcer durablement la confiance à l'égard du marché financier suisse.

Ces mesures sont devenues nécessaires car la crise financière qui a éclaté sur le marché immobilier américain à la fin de l'été 2007 s'est fortement aggravée dans la seconde moitié du mois de septembre 2008 et a commencé à s'étendre à des pays dont le marché immobilier ne présentait alors aucun signe de surchauffe. A l'instar du gouvernement des Etats-Unis - où la crise est née -, les autorités de pratiquement tous les pays européens ainsi que d'autres pays industrialisés d'un certain poids économique se sont vues contraintes de réagir et ont annoncé des trains de mesures d'aide étatique sans précédent afin de stabiliser le système financier et de sauver certains établissements financiers. Depuis le début de cette crise, les principales banques centrales de la planète ont en outre dû prendre des mesures concertées sur le plan international pour assurer l'approvisionnement en liquidités du système financier, car la défiance des opérateurs a entraîné un assèchement du marché monétaire interbancaire.

En Suisse, les turbulences des marchés financiers mondiaux ont frappé de plein fouet les deux grandes banques, qui sont très engagées sur le marché américain. Les autres banques du pays sont nettement moins affectées par cette crise, et uniquement par le biais de canaux indirects. Des deux grandes banques suisses, l'UBS SA et Credit Suisse, la première est de loin celle qui a été le plus touchée, malgré sa capitalisation supérieure à la moyenne internationale. La vulnérabilité de l'UBS SA s'est déclarée au grand jour vers la fin du troisième trimestre 2008: dégradation de la trésorerie, forte augmentation des retraits de fonds de la clientèle, évolution toujours insatisfaisante des résultats et enfin, d'importantes positions d'actifs illiquides posant toujours problème malgré les mesures d'assainissement prises précédemment.

Vu cette accumulation de difficultés, il n'était pas exclu que la banque doive affronter une crise de confiance encore plus grave dans l'hypothèse où la détérioration des marchés se poursuivrait. Cela aurait eu des conséquences massives pour le système financier suisse et pour toute l'économie du pays.

Les grandes banques jouent un rôle systémique important pour l'économie suisse.

Ensemble, elles détiennent 35 % du marché du crédit à l'échelle nationale. Sur le marché des dépôts, la situation est comparable. Par ailleurs, les transactions avec l'UBS SA représentent un tiers des transactions sur le marché suisse des crédits interbancaires. En cas de défaut d'une grande banque, les ménages et les entreprises ne seraient plus en mesure d'effectuer leurs dépenses courantes et leurs investissements, puisque leurs comptes seraient bloqués et leurs crédits suspendus. La garantie des dépôts n'atténuerait qu'en partie les effets négatifs d'une défaillance de l'UBS SA, dans la mesure où le plafond de 4 milliards de francs prévu par la loi ne couvre qu'une petite partie des dépôts privilégiés détenus auprès de l'UBS SA. La défaillance d'une grande banque se traduirait donc, du moins à court terme, par un blocage de l'approvisionnement en liquidités et par une déstabilisation du système de paiements de la Suisse. D'autres banques suisses subiraient en outre d'importantes pertes par le biais de leurs créances interbancaires envers l'UBS SA. Les conséquences seraient donc dramatiques pour l'ensemble de l'économie. Selon des études internationales, en cas de défaut d'une banque de la taille de l'UBS SA il faudrait tabler sur un coût économique de l'ordre de 15 à 30 % du PIB (75 à 150 milliards de francs) à court terme. A long terme, la perte en termes de croissance est même estimée entre 60 et 300 % du PIB (300 à 1500 milliards de francs).

Face à cette situation, le Conseil fédéral, la BNS et la CFB ont élaboré un train de mesures dont le cœur est la stabilisation de l'UBS SA. Le but de cette intervention est de garantir durablement le bon fonctionnement de l'ensemble du système financier du pays. Parallèlement, le Conseil fédéral a adopté des mesures pour renforcer immédiatement la protection des déposants. Ces décisions s'accompagnent de mesures de régulation et de surveillance supplémentaires: les systèmes de rémunération feront l'objet d'un complément dans le projet de révision du droit de la société anonyme en cours d'examen et la CFB prendra des mesures spécifiques pour le secteur financier en général, et plus particulièrement pour l'UBS SA. Par ailleurs, la CFB édictera en novembre 2008 déjà de nouvelles exigences de fonds propres plus

strictes pour les deux grandes banques. Le Conseil fédéral veut aussi proposer une réforme complète du système de garantie des dépôts au Parlement dès le printemps 2009. Enfin, il s'est déclaré prêt - au besoin - à garantir les nouveaux emprunts à moyen terme des banques suisses sur le marché des capitaux.

Le train de mesures de la Suisse intervient donc là où ont été identifiés les principaux problèmes du système financier national. Il correspond aussi aux points essentiels du plan d'action des pays du G7: les mesures servent à soutenir un établissement qui revêt une fonction systémique importante et à rétablir la confiance dans l'établissement en question par le biais d'un renforcement de sa base de fonds propres et d'un assainissement de son bilan. Simultanément, la protection des déposants de toutes les banques de Suisse est améliorée. En fin de compte, les mesures prises réduisent les risques pour les contribuables.

Le volet qui concerne l'UBS SA comporte deux mesures coordonnées entre elles.

La première est du ressort de la BNS. Il s'agit de transférer les actifs illiquides de l'UBS SA dans une société à but spécial à concurrence de 60 milliards de dollars US au maximum. De cette manière, la banque obtiendra des liquidités supplémentaires tout en se déchargeant de certains risques. La BNS est dans une meilleure position pour supporter ces risques dans la mesure où son horizon opérationnel est plus long, ce qui lui donne la possibilité d'attendre une reprise des marchés avant de réaliser ces actifs. Cette mesure de soutien est liée à diverses conditions, parmi lesquelles la dotation de la société à but spécial d'un capital propre de 6 milliards de dollars US au plus par l'UBS SA.

La deuxième mesure a pour but de renforcer la base de fonds propres de l'UBS SA et consiste pour la Confédération à souscrire un emprunt à conversion obligatoire de l'UBS SA de 6 milliards de francs. Cette recapitalisation est directement liée à l'allègement du bilan de l'UBS SA des actifs illiquides, ce qui lui permettra de doter la société à but spécial du capital propre requis sans que l'amortissement qui en découlera ne réduise sa propre base de capital. Malgré des efforts soutenus, l'UBS SA n'est pas parvenue à lever les capitaux nécessaires sur le marché. Pour la Confédération, l'emprunt à conversion obligatoire présente un double avantage : elle bénéficie d'une rémunération équitable et sûre pour son engagement (coupon annuel de 12,5 %) et elle ne devient pas copropriétaire de la banque, du moins pas dans l'immédiat. Le statut de copropriétaire d'une grande banque obligerait la Confédération à assumer de plus grands risques, mais il serait aussi difficilement acceptable, notamment sous l'angle de la politique de la concurrence, et créerait des conflits avec le mandat imparti à la Confédération de créer les meilleures conditions possibles pour l'ensemble de la place financière et d'exercer une surveillance efficace du marché. C'est pourquoi le Conseil fédéral veut que la participation de la Confédération soit limitée dans le temps. Cela implique la définition d'une stratégie de désengagement qui comprend notamment la possibilité de se départir du contrat pendant la durée de vie de l'emprunt déjà.

La convention passée avec l'UBS SA énonce toute une série de droits pour la Confédération, la CFB et la BNS et d'obligations pour l'UBS SA. Il convient notamment de signaler les entretiens réguliers entre la banque et ses investisseurs et le droit conféré à la BNS de procéder à des inspections de la gestion du risque au sein de la banque en tout temps, tant que la Confédération détiendra une participation dans l'UBS SA. Par ailleurs, l'UBS SA sera tenue de réaménager ses systèmes de rémunération d'entente avec la CFB.

Le renforcement de la base de fonds propres de l'UBS SA est légitimé par une ordonnance édictée par le Conseil fédéral en vertu des art. 184, al. 3, et 185, al. 3 de la Constitution. Le gouvernement a agi de la sorte en raison du caractère urgent de l'augmentation de capital, dans un contexte défavorable sur les marchés financiers. Le crédit nécessaire a été ouvert à charge du second supplément au budget 2008 avec le consentement de la Délégation des finances. Il est soumis après coup à l'approbation des Chambres fédérales par le biais du présent message.

Une troisième mesure impliquant une révision du régime de protection des déposants s'est imposée au vu du relèvement des garanties des dépôts bancaires un peu partout dans le monde. Une augmentation des valeurs inscrites dans la loi sur les banques pour les dépôts garantis et de la limite supérieure du système peut être mise en oeuvre rapidement et c'est pourquoi le Conseil fédéral présente un message relatif à une modification de la loi sur les banques parallèlement au présent message.

Le train de mesures adopté comporte sans conteste certains risques pour la BNS, la Confédération, les cantons et l'économie suisse. Mais vu les garanties intégrées dans le dispositif et compte tenu des risques bien supérieurs qu'encourrait le pays en cas d'absence de mesures de renforcement du système de financier, le Conseil fédéral considère que ces risques sont acceptables.

Pour ce qui est de la BNS, il est encore difficile d'estimer l'évolution future de la valeur des actifs qui seront repris à l'UBS SA. Il faut toutefois relever qu'ils ont déjà fait l'objet d'amortissements massifs. De

plus, l'UBS SA apporte 6 milliards de dollars US dans la société à but spécial et elle doit verser un intérêt (taux du marché monétaire plus une prime de risque de 250 points de base) qui devrait se situer en dessus des coûts de refinancement de la BNS. Si la société réalise un bénéfice, la BNS recevra le premier milliard et seul le bénéfice résiduel sera partagé avec l'UBS SA. Si, au contraire, elle enregistre des pertes, jusqu'à 100 millions d'actions UBS seront remises à la BNS en dédommagement.

D'éventuelles dépréciations de ces actifs dépassant 10 % entraîneraient une réduction de la réserve pour distributions futures de la BNS, qui s'élevait à environ 23 milliards de francs au début de l'exercice 2008. En vertu d'une convention conclue le 14 mars 2008 entre le DFF et la BNS, un montant de 2,5 milliards de francs est prélevé sur cette réserve chaque année pour être distribué à la Confédération (1/3) et aux cantons (2/3). Vu le niveau élevé de la réserve et la politique de couverture des risques de la BNS, il n'y a pas lieu de craindre actuellement une réduction ni une suspension de la distribution annuelle des bénéfices de la BNS. Si, contre toute attente, ce cas de figure devait néanmoins se présenter, le Conseil fédéral chercherait, d'entente avec les cantons, une solution permettant de répartir les charges de façon aussi équitable que possible.

La souscription de l'emprunt à conversion obligatoire de l'UBS SA entraîne l'inscription d'une dépense de 6 milliards de francs au budget de la Confédération.

Cette crise financière présentant les caractéristiques d'un événement exceptionnel sur lequel la Confédération n'a aucune emprise, le Conseil fédéral propose de qualifier ce besoin financier d'extraordinaire. Dès lors, l'accomplissement des tâches de la Confédération n'aura pas en souffrir, du moins à court terme. Cette dépense ne devrait pas non plus entraîner une hausse durable de la dette fédérale puisque la Confédération encaissera un produit net des intérêts de 600 millions de francs par an (pendant 2,5 ans) et, à terme, le produit de la vente des obligations convertibles ou des actions. S'il apparaît, au plus tôt en 2011, que les produits des intérêts et de la vente ne suffiront pas à refinancer la dépense d'investissement initiale, le solde résiduel devra être compensé par des excédents structurels du compte financier ordinaire. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à un crédit pour la recapitalisation de l'UBS SA

08.12.2008	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
09.12.2008	CE	Divergences.
11.12.2008	CN	Divergences.
15.12.2008	CE	Adhésion.

Au **Conseil national**, dans le cadre de la session extraordinaire demandée par la gauche et les Verts, l'ensemble de mesures destinées à renforcer le système financier suisse a été adopté tel qu'il avait été proposé par le Conseil fédéral. Deux propositions de renvoi au Conseil fédéral ont été clairement rejetées, notamment parce que la gauche, contrairement aux Verts, s'est prononcée en faveur de l'entrée en matière. Au cours de la discussion par article, la totalité des propositions de minorité, qui ont toutes été déposées par le camp rose-vert, ont été rejetées ; ces propositions concernaient en premier lieu les conditions auxquelles serait soumis l'octroi de l'aide fédérale. La minorité rose-verte a ainsi demandé en vain que l'UBS SA soit tenue de limiter les revenus de ses cadres supérieurs et qu'il lui soit interdit d'effectuer des versements en faveur de partis politiques pendant la durée de la subvention. L'interdiction de verser des dividendes aux actionnaires pendant la durée de l'aide fédérale n'a pas non plus trouvé grâce aux yeux du camp bourgeois. Une proposition visant à obliger l'UBS SA à demander à ses cadres qu'ils remboursent les rémunérations disproportionnées qu'ils avaient perçues au cours des cinq dernières années a elle aussi été rejetée, mais uniquement avec la voix prépondérante de la présidente (91 voix contre 90) ; une partie considérable des députés bourgeois s'étaient prononcés pour la proposition de minorité rose-verte. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté sans grande difficulté, par 116 voix contre 55 ; la gauche, dont les propositions ont toutes été rejetées, les Verts et plusieurs membres de l'UDC ont voté contre le projet.

Au **Conseil des Etats**, où l'entrée en matière n'a pas été contestée, la discussion par article a porté sur les mêmes points qu'au Conseil national, à savoir les rémunérations et les bonus, les versements en faveur de partis politiques et la restitution des rémunérations déjà perçues. Comme au Conseil national, la voix prépondérante du président a fait la différence sur une proposition de minorité visant à inclure dans l'arrêté l'obligation faite aux cadres de l'UBS SA de rembourser les rémunérations disproportionnées ;

dans ce cas, toutefois, le président s'est prononcé en faveur de la minorité. Cette divergence est la seule que le Conseil des Etats a créée envers le Conseil national : toutes les autres propositions ont été rejetées. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 22 voix contre 2, et 7 abstentions.

Au **Conseil national**, dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, la proposition du Conseil des Etats, légèrement modifiée par la minorité de la commission du Conseil national (en ce sens qu'elle évoque des rémunérations injustifiées en lieu et place de rémunérations disproportionnées), a toutefois été à nouveau rejetée ; cette fois, le rejet a été beaucoup plus net (102 voix contre 78), car le camp bourgeois a massivement voté contre cette proposition. Le Conseil national a donc maintenu sa décision de ne pas modifier le projet du Conseil fédéral.

Le **Conseil des Etats** s'est finalement rallié à la décision du Conseil national : par 17 voix contre 14, il a suivi la proposition de la majorité de sa commission et repris la version originale du Conseil fédéral.

08.082 Aide monétaire internationale. Poursuite

Message du 19 décembre 2008 concernant la poursuite de l'aide monétaire internationale (FF 2009 1)

Situation initiale

Par le message, le Conseil fédéral propose de prolonger le crédit-cadre pour l'aide monétaire internationale, conformément à la loi du 19 mars 2004 sur l'aide monétaire (LAMO). La période de validité de ce crédit-cadre doit s'étendre du 1er octobre 2009 au 25 décembre 2013.

L'arrêté du 18 mars 2004 sur l'aide monétaire (AAM) définit le plafond du crédit-cadre relatif aux prestations financières au sens de l'art. 8, al. 1, LAMO. En vertu de ce dernier, un montant de 2,5 milliards de francs est alloué pour l'octroi de prêts, la prise en charge d'engagements de garantie et la fourniture de contributions à fonds perdu. Le Conseil fédéral présente chaque année un rapport sur l'utilisation des fonds. L'arrêté sur l'aide monétaire arrivant à échéance le 30 septembre 2009, le message demande sa prolongation.

Traditionnellement ouverte aux marchés extérieurs, l'économie suisse détient des avoirs considérables en dehors de ses frontières. De ce fait, et en raison des relations étroites qui lient sa place financière à l'étranger, la Suisse est tributaire de la stabilité du système financier et monétaire international. Ainsi que l'ont démontré les récents événements ayant mis à mal les marchés financiers, le système monétaire et financier international recèle pourtant des dangers susceptibles de générer de soudaines crises. Dans une telle situation, une action rapide et coordonnée à l'échelle internationale peut se révéler indispensable pour stabiliser le système monétaire et financier dans son ensemble. De même, une aide monétaire ciblée lors de déséquilibres ponctuels dans certains pays peut empêcher une déstabilisation des marchés qui leur sont liés. Ces mesures, que la Suisse peut prendre sur une base multilatérale ou bilatérale, se fondent sur la LAMO.

L'aide monétaire allouée par la Suisse au cours des cinq dernières années est restée très faible et il n'y a actuellement aucune créance ouverte au titre de l'AAM. Au vu de la crise actuelle, il n'est toutefois pas exclu que cette aide monétaire doive être activée. Le Conseil fédéral estime que l'AAM offre un cadre financier adéquat pour la mise en oeuvre de l'aide monétaire de la Confédération. (Source: message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral sur l'aide monétaire internationale (Arrêté sur l'aide monétaire, AAM)

30.04.2009 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

27.05.2009 CE Adhésion.

L'entrée en matière n'a pas été combattue. Le Conseil national a adopté l'arrêté fédéral par 114 voix contre 47 et le Conseil des Etats par 31 voix et 5 abstentions.

09.031 Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (Initiative pour des impôts équitables). Initiative populaire

Message du 6 mars 2009 concernant l'initiative populaire "Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (Initiative pour des impôts équitables)" (FF 2009 1619)

Situation initiale

Le Conseil fédéral rejette l'initiative pour des impôts équitables sans proposer de contre-projet. Il justifie cette décision par le fait que cette initiative met en danger la souveraineté des cantons en matière d'imposition et entrave la concurrence fiscale. L'initiative nuit ainsi non seulement aux cantons à faible taux d'imposition, mais également à tout le pays en affaiblissant l'attrait fiscal de la place économique suisse.

L'initiative populaire "Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (Initiative pour des impôts équitables)" a été déposée le 6 mai 2008 sous la forme d'un projet rédigé. L'initiative demande de compléter les art. 129 et 197 de la Constitution fédérale de manière à ce que la fixation des barèmes et des taux pour les personnes physiques suive les principes suivants: "pour les personnes vivant seules, le taux marginal des impôts cantonaux et communaux sur le revenu grevant la part du revenu imposable dépassant 250 000 francs doit se monter globalement à 22 % au moins." (art. 129, al. 2bis, let. a, Cst.). En ce qui concerne l'imposition de la fortune, elle prévoit également que soit fixé un taux marginal minimum pour la fortune imposable à partir d'un certain montant: "pour les personnes vivant seules, le taux marginal des impôts cantonaux et communaux sur la fortune grevant la part de la fortune imposable qui dépasse 2 millions de francs doit se monter globalement à 5 pour mille au moins." (art. 129, al. 2bis, let. b, Cst.). Pour les couples imposés conjointement et pour les personnes seules avec enfants, les montants peuvent être augmentés (let. c). La let. d demande l'interdiction des taux dégressifs: "le taux moyen de tout impôt direct prélevé par la Confédération, les cantons ou les communes ne doit diminuer ni avec l'augmentation du revenu imposable ni avec l'augmentation de la fortune imposable." Dans le même temps, l'initiative souhaite voir complétées les dispositions transitoires de la Constitution fédérale comme suit: la Confédération disposerait de trois ans après l'acceptation de l'art. 129, al. 2bis, pour édicter les dispositions d'exécution (art. 197, ch. 8, al. 1, Cst.), et les cantons qui devraient adapter leurs barèmes et leurs taux sur la base de l'art. 129, al. 2bis, Cst. se verraient obligés de verser des contributions supplémentaires à la péréquation financière pendant une durée fixée par une loi fédérale (art. 197, ch. 9, Cst.).

L'initiative est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons. Le Conseil fédéral recommande à l'Assemblée fédérale de la rejeter sans proposer de contre-projet. Selon une statistique de l'AFC concernant l'impôt fédéral direct, 24 452 contribuables (0,6 % des contribuables) disposaient durant l'année fiscale 2005 d'un revenu imposable dépassant la limite fixée par l'initiative. Ces personnes représentent 8,2 % des revenus imposables déclarés et 29 % des versements à l'impôt fédéral direct. En ce qui concerne l'impôt sur la fortune, 72 874 contribuables (1,6 % des contribuables) possèdent une fortune qui dépasse la limite fixée par l'initiative. Ces personnes se partagent plus de 43 % de l'ensemble de la fortune nette. Pour les personnes vivant seules qui disposent d'un revenu imposable de 250 000 francs ou plus, l'imposition maximale dans l'ensemble des cantons de SZ, OW, NW, ZG, AR et AI, et dans certaines communes des cantons de LU, BS, SH, SG et GR se situe en dessous de l'imposition minimale préconisée par l'initiative. Pour ce qui est de l'imposition des couples mariés dont le revenu s'élève à 420 000 francs ou plus, l'imposition minimale dans les cantons de SZ, OW, NW, ZG, AR et AI, et dans certaines communes des cantons de LU, UR, BS, SH et GR se situe en dessous du minimum préconisé par l'initiative. Dans toutes les communes des autres cantons, le taux d'imposition pour les limites de revenu correspondantes se situe au-dessus du taux minimal prévu par l'initiative. Les taux d'impôt marginaux pour l'impôt sur le revenu des personnes vivant seules dont la fortune s'élève à 2 millions de francs ou plus se situent en dessous des 5 pour mille fixés par l'initiative dans 14 cantons (entièrement ou dans quelques communes seulement). Il s'agit de l'ensemble des cantons de ZH, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, AI et TG, et de certaines communes des cantons de LU, AR, SG, GR et AG. Le taux d'imposition des couples mariés qui disposent d'une fortune imposable de 4 millions de francs se situe en dessous du taux préconisé par l'initiative dans 13 cantons: dans l'ensemble des cantons de SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, AI et TG, et dans quelques communes des cantons de LU, AR, SG, GR et AG. Le Conseil fédéral refuse de limiter l'autonomie des cantons et des communes. C'est pourquoi il rejette cette initiative sans proposer de contre-projet. L'initiative ne concerne pas seulement les cantons dont le taux se situe en dessous du minimal préconisé, ni seulement les contribuables qui se trouvent en dessus des limites de revenu; selon la manière dont l'initiative est appliquée, les bas et moyens revenus pourraient également être directement touchés par l'initiative. Si elle était acceptée, une pression pourrait alors s'exercer en faveur d'une harmonisation des déductions admises, ce qui limiterait le champ d'action des cantons. La diminution de l'attrait international des cantons où la charge fiscale est basse et les probables répercussions négatives sur la croissance économique touchent toute la Suisse. En entravant la

dynamique de la concurrence fiscale, on perdrait certains de ses avantages (prise en compte des préférences diverses, Etat relativement efficace et mince, innovation, chances données aux régions périphériques). La compétitivité fiscale actuelle risque également de se voir remplacée par une concurrence de l'offre (par ex. proposer plus de subventions), ce qui aurait des effets négatifs sur l'économie nationale du point de vue de l'efficacité et de la transparence.

Le Conseil fédéral soutient l'autonomie fiscale des cantons et des communes et la concurrence fiscale qui en découle. Il est toutefois conscient que cette concurrence ne peut avoir l'effet bénéfique souhaité que si des limites adaptées sont posées. Grâce à l'acceptation par le peuple et les cantons de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) en novembre 2004, le Conseil fédéral dispose maintenant d'un instrument grâce auquel les effets négatifs de la concurrence fiscale peuvent être atténués. La RPT, la forte progressivité de l'impôt fédéral direct, l'harmonisation fiscale formelle, les principes de l'imposition édictés dans la Constitution fédérale (les principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité économique) et les décisions du Tribunal fédéral (par ex. le jugement contre les impôts dégressifs dans le canton d'Obwald) sont les bases de la réglementation de la concurrence fiscale en Suisse et rendent superflue l'harmonisation fiscale en partie matérielle préconisée par l'initiative populaire. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (Initiative pour des impôts équitables)"

25.11.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

17.06.2010 CN Adhésion.

18.06.2010 CE L'arrêté est adopté au vote final.

18.06.2010 CN L'arrêté est adopté au vote final.

Au **Conseil des Etats**, c'est un ténor du camp bourgeois, Bruno Frick (CEg, SZ), qui a pris la parole en premier, s'exprimant au nom de la majorité de la commission. Cette dernière proposait à son conseil, par 9 voix contre 2, de recommander le rejet du texte sans contre-projet. Elle s'appuyait pour ce faire sur les arguments qu'avait exposés le Conseil fédéral dans son message prônant le rejet de l'initiative : la réforme de la péréquation financière (RPT), l'harmonisation fiscale formelle, la forte progressivité de l'impôt fédéral direct, les principes constitutionnels relatifs à une imposition équitable et, enfin, la jurisprudence du Tribunal fédéral - lequel a notamment jugé illégale la décision du canton d'Obwald portant sur l'introduction de taux d'imposition dégressifs - sont autant d'éléments qui garantissent une concurrence fiscale équitable. La majorité de la commission estimait que l'initiative visait en fin de compte une harmonisation fiscale matérielle et que sa mise en oeuvre limiterait l'autonomie fiscale des communes et des cantons. Bruno Frick a en outre relevé que le taux minimal d'impôt marginal sur le revenu préconisé par l'initiative concernait une proportion bien plus large des contribuables que les 0,6 % avancés par Didier Berberat (S, NE). Selon le député PDC, le réaménagement " logique " de la progression nécessiterait également de relever les taux d'imposition pour des échelons inférieurs du barème, correspondant à la classe moyenne.

A l'opposé, Simonetta Sommaruga (S, BE) a exposé le point de vue de la minorité de la commission, qui souhaitait recommander au peuple d'accepter l'initiative. La députée socialiste était d'avis que l'autonomie des communes serait préservée, puisque les cantons et les communes pourraient continuer de décider librement des modalités de perception des impôts. Elle a en outre réfuté les arguments selon lesquels une augmentation des impôts pour les échelons supérieurs du barème risquait de se traduire par une fuite des grandes fortunes. Selon elle, l'acceptation de l'initiative ne remettrait pas en cause l'excellente position de la Suisse, par rapport à ses concurrents internationaux, en matière d'imposition des personnes physiques. Simonetta Sommaruga a de plus estimé que l'on avait généralement tendance à surévaluer la mobilité des riches contribuables. Anita Fetz (S, BS), qui représentait également la minorité, a ajouté que certains cantons profitaient précisément de la RPT pour s'adonner au dumping fiscal, au détriment des cantons donateurs. A cet égard, la RPT, loin de constituer une limite raisonnable à la concurrence fiscale, alimente en réalité ce processus, a précisé la députée bâloise.

Par 30 voix contre 9, le Conseil des Etats s'est rallié à la proposition de la majorité ; il a donc recommandé au peuple de rejeter l'initiative.

S'exprimant au nom de la majorité de la commission, Philipp Müller (RL, AG) a invité le **Conseil national** à suivre le Conseil fédéral et le Conseil des Etats et à recommander le rejet de l'initiative, sans lui opposer de contre-projet. Ceci pour les cinq raisons que voici : premièrement, l'initiative réduirait l'autonomie fiscale des cantons et des communes ; deuxièmement, elle aurait des répercussions sur les régimes fiscaux de la quasi-totalité des cantons ; troisièmement, les catégories de revenus moyens seraient, compte tenu de la progressivité de l'impôt, également touchés par l'initiative ; quatrièmement, la diminution de la concurrence fiscale risquerait d'entraîner des conséquences négatives pour l'économie nationale ; cinquièmement, le système actuel de péréquation financière permet déjà de garantir un certain équilibre en matière de concurrence fiscale. La commission a en outre proposé à son conseil de rejeter une proposition de minorité déposée par plusieurs députés verts, qui visait à renvoyer le projet au Conseil fédéral en le chargeant d'élaborer un contre-projet direct à l'initiative, conçu selon le modèle Zehnder. La commission a également rejeté une proposition individuelle déposée par Maja Ingold (CEg, ZH) : cette dernière voulait charger le Conseil fédéral de soumettre au Parlement un contre-projet direct qui ne se base pas uniquement sur le modèle Zehnder, mais qui prévoit la création d'instruments efficaces en vue de limiter la concurrence fiscale existant actuellement entre les cantons.

Louis Schelbert (G, LU) a défendu la proposition de la minorité verte en expliquant que le fossé entre les cantons à faible taux d'imposition et les cantons à haut taux d'imposition se creusait de plus en plus. Trois ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière, les effets de compensation ne se font plus du tout ressentir ; en l'absence de redistribution effective des recettes fiscales, l'objectif de l'harmonisation fiscale que le Conseil fédéral espérait atteindre grâce à l'application de la RPT n'a pas pu être concrétisé. L'application du modèle Zehnder reste de loin la meilleure solution pour endiguer le tourisme fiscal résultant de la concurrence fiscale. Ledit modèle prévoit l'imposition exclusive des bas revenus par la commune, des revenus moyens par le canton et des hauts revenus par la Confédération.

Maja Ingold (CEg, ZH) a motivé sa proposition de renvoi en expliquant qu'elle craignait que l'initiative soit adoptée. D'après elle, la justice est une valeur à laquelle le peuple suisse tient particulièrement ; elle est convaincue que s'il était consulté à ce sujet, il se prononcerait en faveur de la solution la plus juste à ses yeux, à savoir en faveur d'une répartition équitable de la charge fiscale. Il semblerait dès lors irresponsable, d'autant plus à l'heure actuelle, de ne pas chercher à améliorer l'équité fiscale. Considérant toutefois l'initiative comme excessivement anticoncurrentielle, Maja Ingold souhaitait charger le Conseil fédéral de conserver le système actuel tout en lui apportant des améliorations.

Hans-Jürg Fehr (S, SH) a estimé que l'initiative proposait un moyen approprié de contrecarrer les tendances de ces dix dernières années en matière de politique fiscale, qui consistent à alléger les charges fiscales sur les revenus élevés et les grandes fortunes. Alec von Graffenried (G, BE) a pour sa part recommandé l'adoption de l'initiative, estimant que la concurrence fiscale que se livrent les cantons contrevenait à la justice fiscale. Hildegard Fässler-Osterwalder (S, SG) a souligné que les pertes fiscales dues à la concurrence faisaient subir une " cure d amaigrissement " au service public, en particulier dans les villes. Le camp bourgeois a défendu la même position que le Conseil fédéral, le Conseil des Etats et la commission, invoquant les mêmes raisons que celles avancées par le rapporteur de la commission, Philipp Müller (RL, AG), lors du débat d'entrée en matière au conseil. Au vote final, le Conseil national a suivi l'avis de sa commission et décidé, par 128 voix contre 64, de recommander le rejet de l'initiative. La gauche s'est opposée en bloc à la majorité de la commission, alors que le camp bourgeois s'est massivement exprimé en faveur de la majorité.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 29 voix contre 11 au Conseil des Etats et par 128 voix contre 64 au Conseil national.

L'initiative populaire a été rejetée par le peuple le 28 novembre 2010 par 54,2 % des votants et par 17 cantons et 5 demi-cantons.

09.032 Progression à froid pour l'impôt fédéral direct. Compensation des effets

Message du 6 mars 2009 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct
(Compensation plus rapide des effets de la progression à froid pour l'impôt fédéral direct) (FF 2009 1415)

Situation initiale

Le projet de modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct a pour but de mieux faire coïncider le revenu réel du contribuable et les impôts dont il est redevable par le biais d'une compensation plus rapide de la progression à froid. Il doit en outre améliorer la planification financière.

On parle de progression à froid lorsqu'un contribuable est soumis à un taux d'imposition correspondant à un échelon plus élevé du barème uniquement parce que son revenu nominal a augmenté en raison de la compensation du renchérissement. Cette personne doit donc supporter une charge fiscale plus élevée bien que son pouvoir d'achat soit resté le même.

Le droit en vigueur prévoit la compensation des effets de la progression à froid lorsque le renchérissement a atteint 7 % depuis la dernière compensation. Étant donné que le renchérissement a été plutôt modeste ces dernières années, plusieurs années vont s'écouler jusqu'à ce que cette condition soit remplie. Cette circonstance a pour effet que le droit actuel:

- introduit un élément d'incertitude dans la planification financière de la Confédération;
- conduit sans cesse à des débats publics et à des propositions de modification.

Vu les inconvénients de la réglementation en vigueur et les diverses interventions parlementaires sur ce sujet, le Conseil fédéral estime judicieux de proposer une nouvelle réglementation de la compensation des effets de la progression à froid. Dans le cadre de l'audition, deux variantes permettant de compenser plus rapidement les effets de la progression à froid ont été mises en discussion: une compensation annuelle et une baisse du seuil de compensation (à 3 %). Les participants à l'audition sont globalement favorables à l'idée de compenser plus rapidement les effets de la progression à froid. Leurs opinions divergent cependant en ce qui concerne la manière de procéder.

L'abaissement du seuil de compensation à 3 % permettra de compenser les effets de la progression à froid plus rapidement et plus fréquemment par rapport à la réglementation actuelle. De ce fait, le montant de l'impôt que le contribuable doit acquitter correspondra mieux à son revenu réel. Les désavantages de la compensation annuelle, notamment l'augmentation de la charge administrative seront évités dans une large mesure. En même temps, cette solution contribuera à améliorer la planification financière.

Le Conseil fédéral propose donc de compenser les effets de la progression à froid lorsque le renchérissement a atteint au moins 3 % depuis la dernière compensation. Cette compensation devrait se faire la première fois pour l'année fiscale 2010, pour autant que la loi soit adoptée au plus tard lors de la session d'été 2009 et que le délai référendaire échoit sans demande de référendum. Il propose en outre de réaliser aussi les autres propositions largement approuvées dans le cadre de l'audition, à savoir l'application du barème postnumerando aussi dans le cadre des prestations en capital de la prévoyance et la délégation au Département fédéral des finances (DFF) de la compétence de compenser les effets de la progression à froid. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)

29.04.2009	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
11.08.2009	CE	Divergences.
14.09.2009	CN	Divergences.
17.09.2009	CE	Divergences.
17.09.2009	CN	Divergences.
22.09.2009	CE	Divergences.
24.09.2009	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
24.09.2009	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
25.09.2009	CN	La loi est adoptée au vote final.
25.09.2009	CE	La loi est adoptée au vote final.

Sans opposition, le **Conseil national** a décidé d'entrer en matière. Les rapporteurs des groupes ont indiqué que personne ne contestait la nécessité de mieux compenser les effets de la progression à froid ; en revanche, les opinions divergeaient en ce qui concerne la manière de procéder.

En ce qui concerne l'art. 39, al. 2, la majorité de la commission a proposé de suivre le Conseil fédéral et d'adapter les barèmes de l'impôt fédéral direct lorsque l'indice suisse des prix à la consommation a atteint 3 % au moins. Deux propositions de minorité ont été déposées : la première, déposée par le groupe des Verts, visait à ce que la progression à froid ne soit compensée qu'à partir d'un renchérissement de 4 %,

comme c'est le cas pour la compensation du renchérissement dans l'AVS. Les rapporteurs des groupes bourgeois ont notamment critiqué ce taux de 4 %, le considérant trop proche du taux actuel de 7 %. La deuxième proposition de minorité, déposée par des députés de la droite, visait à compenser annuellement les effets de la progression à froid et précisait que l'adaptation était exclue en cas de renchérissement négatif afin d'empêcher que les tarifs puissent être augmentés en période de déflation. Le groupe socialiste, une majorité du groupe CEG et, après le rejet de leur proposition de minorité I, le groupe des Verts ont critiqué cette proposition de minorité II. Selon eux, une compensation annuelle entraînerait une charge administrative supplémentaire notamment pour les cantons ; du reste, pendant la consultation, ces derniers s'étaient prononcés majoritairement pour la version du Conseil fédéral. Ces groupes ont également critiqué la précision souhaitée par la minorité II visant à interdire toute augmentation des tarifs pendant une période de déflation, considérant que cette disposition n'était pas vraiment conforme au principe de l'équité fiscale vis-à-vis de la Confédération et des cantons. La proposition de minorité II (Johann Schneider-Amman (RL, BE)) a finalement été adoptée par 96 voix contre 77.

En ce qui concerne l'entrée en vigueur, le conseil devait choisir entre trois propositions. Celle du Conseil fédéral prévoyait que la loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit l'échéance du délai référendaire ou, en cas de référendum, le jour de son acceptation par le peuple. La majorité de la commission, elle, souhaitait fixer la date du 1er novembre 2009. Une proposition de minorité prévoyait de reprendre la version du Conseil fédéral en y ajoutant un ch. II, al. 3 selon lequel la loi devait être publiée dans la Feuille fédérale en même temps que la loi fédérale sur le dégrèvement des familles avec enfants. Par 107 voix contre 63, le conseil a adopté la version de la majorité de la commission. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 112 voix contre 48 : la quasi-totalité des députés bourgeois l'ont accepté alors que les députés de gauche l'ont refusé.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière a également été décidée sans opposition. Au cours de la discussion par article, la majorité de la commission a proposé de suivre la proposition du Conseil national de compenser annuellement la progression à froid, alors qu'une minorité souhaitait garder la solution du Conseil fédéral. Le conseil a suivi la proposition de la majorité par 28 voix contre 11. En ce qui concerne l'entrée en vigueur, la majorité de la commission a proposé au conseil de fixer la date du 1er janvier 2010. Une minorité de la commission a proposé la date du 1er janvier 2011, considérant qu'elle permettait d'avoir la période de transition nécessaire à l'adaptation de la procédure de prélèvement de l'impôt à la source ; en outre, elle a souligné que cette date était plus judicieuse, car elle correspondait à l'entrée en vigueur de la loi sur l'imposition des familles. La proposition de la minorité a été adoptée par 26 voix contre 10. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 29 voix et 8 abstentions.

Le texte est donc retourné au **Conseil national**, pour la procédure d'élimination des divergences. Le projet en lui-même ayant été adopté par les deux Chambres, il ne subsistait en réalité qu'une divergence, portant sur la date de son entrée en vigueur. La majorité de la commission souhaitait fixer celle-ci au 1er janvier 2010 et, ainsi, maintenir la divergence par rapport à la version du Conseil des Etats. A l'instar de la Chambre haute, une minorité I voulait pour sa part répondre aux attentes des cantons et reporter d'une année, soit au 1er janvier 2011, la date d'entrée en vigueur de la loi. Enfin, une minorité II voulait laisser le soin au seul Conseil fédéral de fixer cette date.

Lors du vote, la proposition de la minorité I l'a clairement emporté sur celle de la minorité II, par 110 voix contre 20 ; elle a cependant été rejetée ensuite par 115 voix contre 61, en faveur de la proposition de la majorité. La quasi-totalité des membres du camp bourgeois a voté pour la proposition de la majorité, alors que le camp rose-vert a soutenu la proposition de la minorité I.

Par conséquent, le projet a repris le chemin du **Conseil des Etats**. Au cours d'un bref débat Simonetta Sommaruga (S, BE) a répété les motifs qui incitaient la majorité de la commission à proposer de maintenir la décision initiale du conseil. Tout d'abord, la loi sur l'imposition des familles devait entrer en vigueur le 1er janvier 2011. Or, ce dossier avait toujours été traité de pair avec celui de la compensation de la progression à froid. La commission estimait donc judicieux de prévoir l'entrée en vigueur simultanée des deux lois. Deuxièmement, la commission était d'avis que l'entrée en vigueur rétroactive d'une loi fiscale poserait problème. Enfin, en optant pour la date du 1er janvier 2011, les Chambres feraient un pas en direction des cantons, alors qu'elles avaient, dans les deux projets, pris des décisions sur le fond allant à l'encontre des souhaits des cantons. Erika Forster-Vannini (RL, SG), représentante de la minorité, est quant à elle revenue sur l'argumentation des cantons. Elle a notamment cité un extrait d'une lettre du gouvernement de Saint-Gall, dans laquelle celui-ci garantissait aux parlementaires de son canton que l'entrée en vigueur le 1er janvier 2010 de la version révisée de la loi sur la compensation de la

progression à froid ne serait nullement problématique pour lui. Au vote, le conseil a clairement suivi la majorité de la commission, maintenant la divergence par rapport à la version du Conseil national.

Au **Conseil national**, la majorité de la commission a cette fois-ci proposé aux députés de se rallier à la décision du Conseil des Etats. Cette majorité n'avait toutefois pu se former qu'à la faveur de la voix prépondérante de la présidente de la commission. Une importante minorité bourgeoise proposait par contre de maintenir la date du 1er janvier 2010. Les députés se sont finalement ralliés à cette position, par 92 voix contre 87 - un résultat nettement plus serré que celui des précédents votes. En effet, le groupe CEg, qui, précédemment, avait pour ainsi dire plébiscité le choix du 1er janvier 2010, s'est rangé avec le même enthousiasme, lors de ce vote, à l'avis de la Chambre des cantons.

Le **Conseil des Etats** a pour sa part persisté dans sa volonté de fixer la date de l'entrée en vigueur au 1er janvier 2011.

Par conséquent, le projet a été soumis à la **conférence de conciliation**, qui a proposé aux conseils d'adopter la version du Conseil des Etats. Les deux Chambres se sont ralliées à cette proposition sans opposition.

Au vote final, la loi a été adoptée par 189 voix contre 0 au Conseil national et par 37 voix contre 0 au Conseil des Etats.

09.039 Fonds monétaire international. Contribution extraordinaire limitée dans le temps pour augmenter les ressources

Message du 6 mai 2009 concernant la contribution extraordinaire limitée dans le temps destinée à augmenter les ressources du Fonds monétaire international dans le cadre de l'aide monétaire internationale (Arrêté sur l'aide spéciale au FMI) (FF 2009 2963)

Situation initiale

Par le présent message, le Conseil fédéral demande l'approbation d'un crédit-cadre de 12 500 millions de francs en vue d'une contribution extraordinaire limitée dans le temps destinée à augmenter les ressources du Fonds monétaire international (FMI) dans le cadre de l'aide monétaire internationale.

Le Conseil fédéral prévoit de mettre à la disposition du FMI une ligne de crédit limitée à deux ans au plus, pour un montant maximal de 10 milliards de dollars américains, par l'intermédiaire de la Banque nationale suisse (BNS). Ce prêt nécessite une garantie de la Confédération pour le cas où le FMI ferait appel à la ligne de crédit. C'est précisément pour cette garantie que le Conseil fédéral demande l'approbation d'un crédit-cadre de 12 500 millions de francs.

Le FMI est un acteur central dans la lutte contre la crise économique et financière mondiale. A cette fin, il a déjà engagé ou promis des fonds équivalant approximativement à 150 milliards de dollars américains depuis l'automne 2008. La situation des pays émergents s'est cependant sensiblement dégradée à nouveau ces derniers mois. Dans le but de fournir un concours adéquat à ces pays en cas de récession persistante, le FMI estime nécessaire l'augmentation de ses ressources d'au moins 250 milliards de dollars américains à court terme.

S'appuyant sur une proposition des chefs d'Etat et de gouvernement du G20, le Comité monétaire et financier international (CMFI), organe directeur ministériel de FMI, est convenu d'accroître les moyens financiers de ce dernier en plusieurs étapes. Pour couvrir un éventuel besoin immédiat de crédit en raison de la crise, il a entériné une hausse immédiate de 250 milliards de dollars américains, qui fait l'objet du présent message. Le Japon a déjà approuvé un crédit à court terme de 100 milliards de dollars américains, tandis que les membres de l'Union européenne, ainsi que le Canada et la Norvège, ont approuvé des aides bilatérales similaires pour un total d'environ 125 milliards de dollars américains. Pour sa part, la Suisse a promis l'ouverture d'une ligne de crédit à court terme pouvant atteindre 10 milliards de dollars américains, sous réserve de la présente décision. Par la suite, et selon la décision du CMFI, ces ressources bilatérales seront remplacées par un élargissement permanent de la facilité de réassurance du FMI - les Nouveaux accords d'emprunt (NAE) - plafonné à 500 milliards de dollars américains. En outre, des droits de tirage spéciaux (DTS) seront alloués à hauteur de 250 milliards de dollars américains et la prochaine révision des quotes-parts sera anticipée.

En adhérant résolument à un tel concert de mesures de lutte contre la pire crise financière et économique depuis 1930, la Suisse contribue de manière significative à la consolidation du système financier mondial. De la sorte, elle fait non seulement preuve de solidarité avec la communauté internationale, mais elle

était surtout son rôle de place financière d'importance systémique ainsi que sa position de partenaire fiable au sein du système financier mondial. Elle conforte son droit à une représentation adéquate au sein des organes centraux de l'architecture financière internationale. La loi fédérale du 1er mars 2004 sur l'aide monétaire internationale constitue la base juridique de la participation de la Suisse. Conformément à ce texte, la contribution extraordinaire limitée dans le temps destinée à augmenter les ressources du FMI peut être mise en oeuvre au moyen d'un prêt octroyé au FMI par la BNS, assorti d'une garantie de la Confédération. Cette garantie requiert l'approbation d'un crédit-cadre par l'Assemblée fédérale.

Les coûts attendus d'une telle participation sont peu importants. Si le FMI sollicite la ligne de crédit, la Banque nationale suisse disposera d'une créance envers le FMI rémunérée aux conditions du marché. Celle-ci a le caractère d'une réserve de change. Le risque de défaillance sur ce prêt garanti par la Confédération reste très faible. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à la contribution extraordinaire limitée dans le temps destinée à augmenter les ressources du Fonds monétaire international dans le cadre de l'aide monétaire internationale (Arrêté sur l'aide spéciale au FMI)

27.05.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

01.03.2011 CN Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, le relèvement du crédit destiné au Fonds monétaire international, dont le montant devrait atteindre 10 milliards de dollars au maximum, n'a pas rencontré beaucoup de résistance, ce crédit étant limité à une période de deux ans. La commission avait d'ailleurs déjà recommandé d'adopter la décision, par 7 voix contre 1. Certains députés ont toutefois fait part de leurs préoccupations, soulignant que l'octroi de ce montant supplémentaire pourrait aiguïser l'appétit d'autres institutions, notamment de la Banque mondiale. Ils ont par ailleurs relevé que l'octroi de ce type de crédit était généralement comptabilisé, hors comptes, comme engagement conditionnel. Etant donné la crise financière et économique qui sévit actuellement et qui tend à s'aggraver, il paraît probable que cet engagement conditionnel se transforme rapidement en engagement fixe. This Jenny (V, GL) a en outre exprimé son scepticisme concernant le risque très limité invoqué par le Conseil fédéral dans son message. De son côté, Maximilian Reimann (V, AG) a souhaité que le relèvement de la ligne de crédit soit accordé à la condition que la Suisse participe au G20, puisque la demande de relèvement du crédit déposée devant le Fonds monétaire international émane des pays membres du G20.

Par 32 voix contre 4, le Conseil des Etats a approuvé le projet du Conseil fédéral.

Ce projet a été transmis pour examen au **Conseil national**. La Chambre du peuple a mené un même débat d'entrée en matière sur les projets [09.039 Fonds monétaire international. Contribution extraordinaire limitée dans le temps pour augmenter les ressources](#), [10.079 FMI. Adhésion aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés](#) et [10.080 FMI. Octroi d'une garantie pour un prêt au fonds fiduciaire](#). Tandis que la majorité de la commission proposait d'entrer en matière sur les trois projets, une minorité proposait de n'entrer en matière sur aucun des objets. S'agissant du projet 09.039, une seconde minorité proposait de renvoyer celui-ci au Conseil fédéral et de charger le gouvernement de présenter un message supplémentaire assorti d'un crédit additionnel, afin de permettre la mise en oeuvre des décisions qui avaient été prises par les deux conseils en décembre 2008 et qui visaient à faire passer, d'ici à 2015, à 0,5 % du revenu national brut la part de l'aide publique au développement ; selon cette proposition, le Conseil fédéral devait en outre être chargé de s'engager, dans le cadre du FMI, en faveur de la suppression des conditions économiques imposées à l'octroi de crédits et en faveur de la réforme du droit de vote au profit de la majorité de la population mondiale. Par 120 voix contre 60, le Conseil national a rejeté la proposition de non-entrée en matière, qui avait reçu le soutien massif du groupe UDC. Il n'a pas réservé de meilleur sort à la proposition de renvoi - que soutenaient, dans leur majorité, les députés des groupes Verts et UDC, puisqu'il l'a rejetée par 111 voix contre 67. Au cours de la discussion par article, la Chambre basse a ensuite rejeté les différentes propositions de minorité, avant d'adopter le projet au vote sur l'ensemble, par 93 voix contre 68. Deux groupes s'étaient fortement opposés à ce projet : les Verts, dont la majorité des députés a rejeté le projet, et l'UDC, qui l'a rejeté en bloc.

09.045 Allègements fiscaux en faveur des familles avec enfants. Loi

Message du 20 mai 2009 sur la loi fédérale sur le dégrèvement des familles avec enfants (FF 2009 4237)

Situation initiale

Le Conseil fédéral veut alléger la charge fiscale des familles avec enfants. La réforme a pour but d'améliorer l'équité fiscale entre les personnes qui ont des enfants et celles qui n'en ont pas. De plus, les familles qui confient la garde de leurs enfants à des tiers et celles qui gardent elles-mêmes leurs enfants devraient être soumises à l'imposition la plus égale possible. Ces objectifs seront réalisés au moyen d'un barème parental et d'une nouvelle déduction pour la garde des enfants par des tiers. En outre, l'autonomie tarifaire des cantons en matière d'imposition des familles monoparentales selon leur capacité économique sera restaurée. Les mesures prévues se traduiront par une diminution du produit des impôts directs de l'ordre de 600 millions de francs. Ces innovations devraient entrer en vigueur le 1er janvier 2011.

La consultation sur le choix du système d'imposition des couples mariés n'ayant pas abouti à un choix politique clair, aucune option bénéficiant d'un soutien suffisamment large ne se dégagerait aujourd'hui. Partant de ce constat, le Conseil fédéral renonce pour le moment à s'engager dans une refonte du système. Toutefois, au regard de l'économie et de la politique familiale, le dégrèvement des familles reste un objectif prioritaire. C'est pourquoi, le Conseil fédéral a décidé, le 12 novembre 2008, de se focaliser non plus sur des projets de réforme de longue haleine, mais sur des améliorations fiscales rapides visant à prendre en compte les frais liés aux enfants.

Le but de la réforme est d'améliorer l'équité fiscale horizontale: les contribuables à capacité économique identique doivent en effet supporter la même charge fiscale. L'accent doit donc être mis, d'une part, sur l'amélioration de l'équité fiscale horizontale entre les contribuables ayant des enfants et les autres. D'autre part, il faut veiller à ce que le traitement fiscal soit aussi équitable que possible, du point de vue de la capacité économique, entre les parents exerçant une activité lucrative qui confient la garde de leurs enfants à des tiers et les ménages dont l'un des parents assume seul la garde des enfants.

Deux solutions, la solution combinée et le barème parental, ont été mises en discussion au cours de la consultation ouverte le 11 février 2009. La solution combinée comprend à la fois une hausse de la déduction pour enfant et l'introduction d'une déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers. Dans le cadre du barème parental, on propose l'introduction d'un 3e barème pour les couples ayant des enfants et les familles monoparentales en lieu et place de l'augmentation de la déduction pour enfant et l'institution d'une déduction pour la garde des enfants par des tiers.

L'évaluation des avis recueillis dans le cadre de la consultation a montré que la grande majorité des participants approuve les objectifs de la réforme, à savoir l'allègement de la charge fiscale des familles qui ont des enfants. Les avis sur la manière d'aménager ce dégrèvement sont controversés. Pratiquement tous les cantons, la Conférence des directeurs cantonaux des finances, cinq partis et sept organisations se prononcent en faveur d'une hausse de la déduction pour enfant.

Trois partis, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales ainsi que la majorité des organisations préconisent le barème parental. L'institution d'une déduction pour les frais de garde des enfants est approuvée en majorité. Les propositions du Conseil fédéral concernant l'imposition des familles monoparentales et des époux séparés sont appréciées différemment. Après avoir pesé les avantages et les inconvénients des solutions proposées dans l'avant-projet, le Conseil fédéral préconise l'introduction du barème parental. D'après lui, cette mesure tient le mieux compte des deux orientations qu'il a données à cette réforme. En outre, elle allégera la charge des familles ayant des enfants d'une manière ciblée conformément aux critères que le Conseil fédéral a fixés. En particulier, cette mesure allégera plus fortement la charge des familles dont le revenu se range dans le segment des revenus moyens que la solution combinée.

Le barème parental sera accordé aux couples mariés et aux personnes seules qui font ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses. Le barème parental est fondé sur le barème actuel applicable aux couples mariés, mais l'impôt calculé selon le barème est réduit d'un montant de 170 francs par enfant. Les déductions actuelles concernant les enfants (déduction pour enfant de 6100 francs et déduction pour les assurances des enfants de 700 francs par enfant) ne seront pas modifiées. En outre, le Conseil fédéral propose l'institution d'une déduction anorganique pour les frais de garde des enfants par des tiers à la charge des familles plafonnée à 12 000 francs dans le cadre de l'impôt fédéral direct. Par ailleurs, les cantons seront tenus d'introduire cette déduction dans leur législation, mais ils seront libres de fixer le plafond de la déduction.

Ces mesures entraîneront un manque à gagner fiscal de l'ordre de 600 millions de francs au total, dont 500 millions environ (83 %) seront à la charge de la Confédération, les 100 millions restants (17 %) à la charge des cantons. Ajoutées aux mesures immédiates de 2008 pour atténuer la discrimination fiscale

des couples mariés, ces mesures apporteront aux familles des allègements dépassant un milliard de francs. En plus de cette réforme, le Conseil fédéral poursuit d'autres projets de réforme qui ont des conséquences financières considérables sur les finances de la Confédération. Le moment venu, le Conseil fédéral examinera les moyens de compenser les conséquences financières de ces réformes afin de respecter les impératifs du frein à l'endettement à moyen terme.

Parallèlement aux allègements fiscaux en faveur des familles avec enfants, la réforme réinstaura la compétence des cantons de fixer les barèmes d'imposition des familles monoparentales et des parents séparés d'après leur capacité économique. En outre, les parents qui ne sont pas imposés en commun et qui exercent conjointement l'autorité parentale auront droit chacun à la moitié de la déduction pour enfant sous certaines conditions. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur les allègements fiscaux en faveur des familles avec enfants

10.08.2009	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
10.09.2009	CN	Divergences.
15.09.2009	CE	Divergences.
17.09.2009	CN	Adhésion.
25.09.2009	CE	La loi est adoptée au vote final.
25.09.2009	CN	La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** a décidé sans opposition d'entrer en matière. Le débat a pourtant été animé : ainsi, certaines critiques ont porté sur le fait que le projet était couplé au classement de plusieurs interventions en suspens, qui visaient toutes à l'adoption d'un nouveau système pour l'imposition des couples et des familles (imposition individuelle). Plusieurs intervenants ont aussi critiqué le modèle de déduction pour frais de garde, qui, à leurs yeux, désavantagerait les familles ayant décidé de s'occuper elles-mêmes de leurs enfants, ce qui reviendrait à alléger la charge fiscale des familles qui n'en ont pas besoin, tandis que celles qui en auraient besoin seraient perdantes. D'autres orateurs ont rappelé que la Conférence des directeurs cantonaux des finances s'était montrée, d'une manière générale, critique envers ce projet, et ce pour différentes raisons : du point de vue administratif, elle a jugé que le délai prévu pour la mise en oeuvre des nouvelles dispositions était excessivement court ; du point de vue budgétaire, elle a rappelé que le modèle retenu par le Conseil fédéral et la majorité de la commission n'était pas celui qu'elle privilégiait ; enfin, du point de vue politique, elle a souligné que l'adoption de la variante du barème parental ferait passer la proportion des ménages exemptés de l'impôt fédéral direct à presque 30 %.

Une proposition individuelle de Maximilian Reimann (V, AG), qui demandait le renvoi du projet au Conseil fédéral, a été rejetée par 34 voix contre 6. Le conseiller aux Etats argovien a précisé qu'il était fondamentalement favorable à un allègement fiscal en faveur des familles, mais qu'il estimait que le projet présenté désavantageait les familles assumant elles-mêmes la garde et l'éducation de leurs enfants, et qu'il savait donc le modèle traditionnel de la famille.

Au cours de la discussion par article, le chiffre 1 de l'art. 212, al. 2 bis, fixant le plafond de la déduction pour frais de garde, a fait l'objet d'un débat nourri. Le Conseil fédéral prévoyait de plafonner cette déduction à 12 000 francs et la majorité de la commission s'était ralliée à cette proposition. Une minorité de la commission, représentant différents horizons politiques, proposait cependant d'abaisser cette limite à 8500 francs. Walter Luginbühl (BD, BE), présentant les arguments plaidant pour cette proposition, a tout d'abord rappelé que les frais de garde effectifs se situent aujourd'hui entre 5000 et 6000 francs par an en moyenne et que le plafond proposé par le Conseil fédéral allégerait donc surtout les charges fiscales des familles aux revenus les plus élevés. Sur les 420 millions de manque à gagner qu'entraînerait pour la Confédération la déduction pour frais de garde, quelque 170 millions profiteraient ainsi aux parents ayant un revenu imposable supérieur ou égal à 150 000 francs. Le deuxième argument présenté en faveur de la proposition de minorité était qu'un grand nombre de cantons plafonnaient la déduction des frais de garde à un niveau beaucoup plus bas. Pour troisième argument, M. Luginbühl a fait valoir que " seulement " 185 millions de francs d'allègements étaient prévus pour la déduction pour enfant : la comparaison de ce montant avec celui des allègements prévus pour frais de garde (420 millions) pouvait donner l'impression que les femmes élevant elles-mêmes leurs enfants seraient défavorisées par ce projet. L'intervenant a conclu en faisant remarquer que la proposition de la minorité permettrait à la Confédération d'économiser près de 100 millions de francs. Les arguments de la minorité n'ont cependant pas suffi à convaincre le

conseil, qui a adhéré, par 25 voix contre 15, à la version du Conseil fédéral, comme le recommandait la majorité de la commission.

Sur la question de la date d'entrée en vigueur de la loi, la majorité de la commission s'est prononcée en faveur d'une entrée en vigueur rétroactive au 1er janvier 2010, contrairement au Conseil fédéral et à une minorité de la commission. Le projet du Conseil fédéral fixait en effet l'entrée en vigueur au 1er janvier 2011. Le Conseil fédéral a relevé à ce propos que si une entrée en vigueur rétroactive n'était pas exclue du point de vue juridique, elle l'était cependant pour des raisons pratiques et techniques relevant de l'exécution. La principale raison en est le grand nombre de travailleurs étrangers qui sont soumis à l'impôt à la source, et donc à une imposition du revenu acquis " en temps réel " .

Les barèmes nécessaires à leur taxation devraient être à la disposition des employeurs à partir de janvier 2010. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz en a aussi appelé au bon sens des députés en matière de politique budgétaire, rappelant que les perspectives étaient pour le moins sombres pour le budget de la Confédération. Plusieurs membres du conseil ont aussi fait remarquer qu'avec ce projet les cantons étaient perdants sur le plan financier et qu'il serait donc indiqué de se montrer arrangeant avec eux sur la question de la mise en oeuvre, d'autant plus que les cantons l'avaient demandé explicitement. En fin de compte, le conseil n'a pas suivi la majorité de sa commission et s'est prononcé en faveur de la proposition de la minorité, par 22 voix contre 19. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 36 voix contre 2, et 2 abstentions.

Le **Conseil national** a commencé par examiner une proposition de non-entrée en matière déposée par le groupe des Verts et deux propositions émanant de minorités roses-vertes visant à renvoyer le projet au Conseil fédéral. Toutes trois ont été nettement rejetées par le conseil. Louis Schelbert (G, LU), porte-parole du groupe des Verts, qui avait proposé de ne pas entrer en matière, a souligné que son groupe était favorable à la déduction pour enfant mais qu'il n'approuvait toutefois pas celle pour la garde des enfants, arguant que seules les personnes au revenu élevé en profiteraient. Le député a ajouté qu'il faudrait compenser ailleurs les pertes fiscales engendrées par le projet. Il a utilisé les mêmes arguments pour justifier la proposition du camp rose-vert de renvoyer le projet au Conseil fédéral, qui devrait exposer clairement comment faire face aux manques à gagner fiscaux induits par la crise financière d'une part, et par les décisions du Parlement en ce qui concerne l'imposition des familles, la progression à froid (09.032) et la TVA (08.053) d'autre part. Quant à la troisième minorité, représentée par Paul Rechsteiner (S, SG), elle voulait donner mandat au Conseil fédéral de montrer les effets sociopolitiques des manques à gagner fiscaux et des programmes d'économie. Elle souhaitait également que le projet prévoie un renforcement de la progression de sorte que les pertes fiscales provoquées dans le cadre de l'imposition des familles soient compensées par les hauts et très hauts revenus eux-mêmes. Les trois projets n'ont pas remporté l'adhésion de la majorité et ont nettement été rejetés ; ils se sont heurtés à des oppositions au sein même du groupe socialiste.

Le projet remettait en question l'art. 14 de la loi sur l'impôt fédéral direct, qui régit l'imposition d'après la dépense. Une minorité de gauche a voulu saisir cette occasion pour abroger cette disposition qui, aux yeux de Susanne Leutenegger Oberholzer (S, BL), nuit de manière flagrante au principe de l'imposition selon la capacité économique. La représentante de la minorité a ajouté qu'il s'agit d'une situation injuste largement contestée au sein de la population. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a mis le conseil en garde contre une décision prise à la va-vite qui pourrait mener à l'abandon trop rapide d'un avantage concurrentiel à l'échelle internationale. Plusieurs membres des partis bourgeois ont relevé qu'il fallait accorder encore plus de temps aux cantons en ce qui concerne la question de l'imposition forfaitaire des étrangers. Susanne Leutenegger Oberholzer a toutefois souligné que la proposition de la minorité, du fait que sa portée se limitait à l'impôt fédéral direct, ne mettrait pas en péril l'autonomie des cantons en matière fiscale. Craignant d'envoyer un mauvais signal en supprimant l'imposition d'après la dépense, le conseil a rejeté la proposition par 113 voix contre 41. Quant au groupe des Verts, il s'est abstenu.

La question de la déduction pour les frais de garde a été la plus controversée, donnant lieu à un débat nourri. Le groupe UDC s'est particulièrement offusqué de la déduction pour la garde d'enfants par des tiers, décidée par le Conseil des Etats. Caspar Baader (V, BL) a souligné que, même si accorder des allègements fiscaux aux familles avec enfants constituait un objectif essentiel de son parti, une déduction pouvant s'élever à 12 000 francs ne bénéficierait malheureusement qu'aux parents qui confient leurs enfants à des tiers ; cette mesure serait donc injuste pour les familles qui décident de garder elles-mêmes leurs enfants. A ses yeux, l'introduction d'une telle déduction donnerait à tort l'avantage à une société qui se fonde sur le modèle socialiste en vigueur dans les pays de l'ancien bloc de l'Est. Jasmin Hutter-Hutter (V, SG) a relevé que les familles qui gardent elles-mêmes leurs enfants et qui renoncent par conséquent à

les confier à des tiers, étaient trompées à plus d'un titre : d'une part, les impôts qu'elles paient financent les crèches utilisées par les autres familles, d'autre part, elles doivent s'attendre à une importante perte de gains et enfin, elles n'ont pas droit à une déduction fiscale supplémentaire. Comme l'a proposé Christian Wasserfallen (RL, BE) dans le développement de sa proposition, Sylvia Flückiger-Bäni (V, AG) a demandé que soit accordée une déduction pour chaque enfant, que la garde soit assurée par un parent ou par un tiers.

Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz et Hansjörg Hassler (BD, GR), rapporteur de la commission, ont pour leur part plutôt relevé les aspects financiers de la réforme fiscale en question. Accorder une déduction de 12 000 francs par enfant à toutes les familles entraînerait une diminution des recettes fiscales d'environ 1 milliard de francs. La version soutenue par la majorité de la commission et adoptée par le Conseil des Etats coûterait quant à elle 600 millions de francs. Cette somme serait déjà prévue dans le plan financier, ce qui n'est pas du cas du milliard de francs. Le conseil n'a laissé aucune chance aux propositions du groupe UDC.

La proposition de Lucrezia Meier-Schatz (CEg, SG) a eu plus de succès. Elle demandait que le plafond de la déduction pour la garde des enfants soit fixé à 10 000 francs, autrement dit inférieur de 2000 francs au montant adopté par le Conseil des Etats. En contrepartie, les impôts devraient être réduits de 250 francs par enfant, au lieu des 170 francs de déduction prévus tant par le Conseil fédéral que par le Conseil des Etats. La proposition de Lucrezia Meier-Schatz tendait à focaliser davantage la réforme fiscale sur les revenus modestes : des 600 millions de francs octroyés à titre de déductions fiscales, quelque 300 millions de francs seraient destinés à des familles dont le revenu imposable n'excède pas 80 000 francs, alors que seuls 120 millions seraient réservés aux familles dont le revenu imposable excède 120 000 francs. Plusieurs propositions déposées par des minorités de gauche réclamaient cette mise au point relevant de la politique sociale. Le conseil a adopté le modèle de Lucrezia Meier-Schatz et, partant, a créé une divergence avec le Conseil des Etats.

A l'instar de la Chambre haute, le Conseil national s'est montré favorable à une modification de la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, qui visait à permettre aux cantons de ne plus imposer les familles monoparentales et les couples non mariés selon le barème plus souple applicable aux couples mariés. La majorité de la commission a proposé au conseil de ne pas se rallier au projet du Conseil des Etats et de ne pas changer l'art. 11, al. 1. Par 85 voix contre 83, la Chambre basse a toutefois adopté la proposition de minorité déposée par Peter Spuhler (V, TG), à savoir de suivre la décision du Conseil des Etats. Les groupes RL et UDC ont massivement voté pour la proposition de minorité, soutenus par le groupe PBD et certains membres du groupe CEg. Par 135 voix contre 21, le conseil a adopté le projet au vote sur l'ensemble.

Le projet est retourné au **Conseil des Etats** en vue de la procédure d'élimination des divergences. Le Conseil national avait apporté deux modifications de fond par rapport au projet du conseil prioritaire. Il avait abaissé la déduction maximale pour la garde d'enfants à 10 000 francs et augmenté, en contrepartie, la déduction fiscale par enfant de 170 francs à 250 francs. Par 8 voix contre 5, la commission a proposé de suivre l'avis du Conseil national, ce que le conseil a fait par 26 voix contre 5. En ce qui concerne le second changement matériel, qui concernait la date d'entrée en vigueur, le conseil a maintenu sa décision de la fixer au 1er janvier 2011.

Le projet a donc été renvoyé au **Conseil national**. Par 93 voix contre 84, le conseil a suivi la majorité de sa commission et a choisi de faire entrer la loi en vigueur le 1er janvier 2011. La gauche ainsi que les groupes CEg et PBD ont largement soutenu la proposition de la majorité. La Chambre basse a ainsi éliminé la dernière divergence.

Au vote final, la loi a été adoptée par 37 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 156 voix contre 28 au Conseil national.

09.088 Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire. Evaluation et suite de la procédure. Rapport d'évaluation GMEB 2009

Rapport du 4 novembre 2009 sur la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire.
Evaluation et suite de la procédure (Rapport d'évaluation GMEB 2009)

Situation initiale

La gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) est le modèle de gestion intégrée de l'administration fédérale centrale lancé en 1997. Elle complète les principes traditionnels régissant la gestion budgétaire par une approche axée sur la performance et les résultats. En 2009, un tiers des unités de l'administration fédérale centrale sont gérées conformément au modèle GMEB. Dans ces 23 unités, un sixième de l'effectif total de l'administration fédérale fournit des prestations représentant environ 30 % des charges propres de la Confédération.

La base légale de la GMEB est constituée par l'art. 44 LOGA et les art. 42 à 46 LFC. Le projet de réforme GMEB a été évalué selon une procédure à plusieurs échelons dès sa phase pilote, de 1996 à 2001. Le 19 novembre 2001, en exécution du mandat du Parlement prévu à l'art. 65 LOGA, le Conseil fédéral présentait son premier rapport d'évaluation aux Chambres fédérales; il a pris par la suite diverses mesures d'optimisation. Dans son message du 24 novembre 2004 concernant la révision totale de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, il formulait en outre sa stratégie en matière de GMEB et annonçait qu'il présenterait un nouveau rapport après quatre ans. Les commissions de surveillance souhaitaient par ailleurs une analyse de la gestion administrative par performance et résultats, en Suisse et à l'étranger. En établissant le présent rapport d'évaluation, le Conseil fédéral s'acquitte de ce mandat.

La stratégie du Conseil fédéral en matière de GMEB a atteint un niveau de mise en oeuvre remarquable. L'objectif qui consistait à doubler le nombre des unités administratives GMEB pour fin 2007 a été atteint. L'auto-évaluation à laquelle l'administration a procédé débouche sur un bilan largement positif:

- le plus grand succès de la GMEB se mesure dans la gestion opérationnelle des unités administratives, qui disposent d'une planification intégrée des moyens et des tâches et d'une base solide garantissant un controlling efficace.

- Les unités GMEB confirment l'utilité de la marge de manœuvre qui leur est laissée, soulignant en outre que la transparence accrue inhérente à la GMEB facilite les prises de décision et leur permet de réagir plus rapidement aux changements des conditions-cadres. Elles sont donc satisfaites de la GMEB et ne voudraient pas revenir au système de gestion traditionnel;

- les départements confirment que les instruments de la GMEB - remaniés et plus rigoureux - apportent une plus-value à la gestion politique des unités administratives. Les informations supplémentaires tirées de ces instruments améliorent le niveau des connaissances spécialisées des départements. Toutefois, le controlling des départements se trouve encore en phase de développement à la suite de l'adoption du nouveau modèle comptable (NMC) par la Confédération. Du point de vue des responsables, il existe donc encore un important potentiel d'amélioration;

- la gestion et la surveillance par le Parlement fonctionnent bien. Les parlementaires interrogés ne constatent aucun déficit de gestion et voient la GMEB d'un œil favorable, la percevant globalement comme un progrès. De plus, la standardisation des instruments de la GMEB a amélioré leur compatibilité avec le Parlement de milice. Enfin, les sondés estiment que grâce à la clarté des prescriptions, le besoin de continuellement examiner les unités administratives GMEB "à la loupe" se fait moins sentir.

Du point de vue instrumental et conceptuel, l'examen de la GMEB débouche sur les cinq conclusions suivantes:

- instruments et processus: les documents et procédures standardisés se révèlent efficaces au quotidien. Néanmoins, dans un esprit d'amélioration continue, ils peuvent encore être optimisés, notamment en ce qui concerne la préparation des documents en fonction des échelons;

- orientation résultats: l'orientation vers les résultats et la prise en compte de la performance se sont manifestement accrues. La fixation d'objectifs sur la base de modèles axés sur l'efficacité a un effet motivant sur les collaborateurs, car elle leur permet de mieux mesurer l'importance de leur contribution aux performances de leur office. Le développement de l'orientation vers les résultats et les objectifs est une tâche permanente de la gestion de l'administration et du personnel, y compris en dehors du modèle GMEB;

- économie: les collaborateurs des unités GMEB estiment qu'ils sont plus conscients des coûts que ceux des secteurs non GMEB. Pour autant, l'examen de l'évolution des ressources ne met en évidence aucune différence significative. C'est pourquoi il y a lieu d'accorder une plus grande attention à l'application d'indicateurs concrets de l'économie;

- enveloppe budgétaire: la marge de manœuvre laissée aux unités administratives en matière de gestion opérationnelle est l'un des grands avantages de la GMEB. Or, cette marge de manœuvre résulte essentiellement du principe de l'enveloppe budgétaire, qui incite par ailleurs les unités à exécuter leurs tâches de façon économique. L'enveloppe budgétaire ne déploie toutefois pleinement ses effets que

combinée avec des indicateurs mesurables. Quelle que soit l'évolution de la gestion de l'administration, l'enveloppe budgétaire restera toujours un instrument de pilotage indispensable;

- controlling: selon les parlementaires interrogés, le controlling fonctionne bien. Les relations d'interface entre les gestions politique et opérationnelle des unités sont mieux structurées et ont gagné en rationalité, grâce à la transparence accrue instaurée par la GMEB. Ces avantages ne sont toutefois pas encore suffisamment utilisés dans les processus de conduite des départements.

A la faveur d'un audit transversal, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a constaté que la gestion des unités administratives GMEB fonctionne bien et que les charges qui en découlent sont supportables. Il estime toutefois que la conduite politique à l'échelon des départements peut encore être développée, observant en outre que la coexistence de deux modèles de gestion ne facilite pas l'utilisation des instruments de la GMEB.

L'analyse du contexte national et international montre que la gestion intégrée de l'administration en fonction à la fois des moyens, des prestations et des résultats a le vent en poupe. Ainsi, les modèles de gestion orientés vers les résultats sont désormais largement répandus, tant dans les cantons suisses qu'à l'étranger. Les principales caractéristiques de ces nouveaux modèles de gestion sont en outre très semblables. Tous reposent en particulier sur les cinq éléments suivants:

- orientation systématique vers les tâches (structuration des produits, fixation d'objectifs en termes de contenu);
- planification intégrée à moyen terme (coordination de la planification des tâches et de la planification financière);
- globalisation de l'allocation des moyens (enveloppes budgétaires au lieu de crédits spécifiques);
- planification contraignante des prestations (attribution de mandats de prestations à l'administration);
- mesure systématique de la performance (comptabilité analytique, évaluations).

Ces nouvelles formes de gestion sont désormais si répandues qu'un retour à la conduite traditionnelle de l'administration est peu probable. Bien au contraire: en raison de l'accroissement rapide de l'endettement des collectivités publiques, les principes de l'économicité et de l'effectivité vont continuer à gagner en importance. Il s'agira en particulier de mettre à profit la transparence accrue inhérente aux nouveaux modèles de gestion pour prendre des décisions aussi pertinentes que possible en relation avec les programmes de consolidation des finances publiques. Le Conseil fédéral tient à encourager à tous les niveaux la gestion axée sur les résultats. Trois options fondamentales sont envisageables:

- consolidation de la GMEB: dans ce cas de figure, la GMEB n'est pas développée plus avant. Les unités GMEB existantes conservent leur statut particulier. Les instruments et les processus sont graduellement améliorés sur la base des résultats de l'auto-évaluation. De nouvelles unités GMEB ne verront le jour qu'à titre exceptionnel;
- développement de la GMEB: le caractère facultatif du changement de statut est supprimé. Se fondant sur une procédure reposant elle-même sur des critères précis, le Conseil fédéral décide pour chaque unité administrative la façon dont elle doit être gérée. A en juger d'après la situation actuelle, la moitié environ de l'administration fédérale serait alors sans doute destinée à être gérée selon le modèle GMEB. Simultanément, on cherchera à simplifier la GMEB dans la mesure du possible, de manière à faciliter sa diffusion tout en conservant les principes généraux du modèle;
- modèle de gestion axé sur les résultats pour l'ensemble de l'administration fédérale (modèle de convergence): dans cette optique, planification et comptes rendus seront redéfinis de fond en comble pour se conformer à une approche intégrée axée sur les résultats. Les moyens et les prestations seront rapprochés de façon visible, et les crédits du domaine propre de l'administration seront globalisés. La conduite politique se focalisera davantage sur les objectifs à moyen terme, mais le budget annuel restera la référence financière décisive.

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances d'analyser les trois options sous l'angle de leur coût et de leurs avantages, et de lui soumettre ses conclusions dans un délai d'un an. Cette démarche présente accessoirement l'avantage de permettre au Conseil fédéral d'arrêter sa position sur le développement futur de la gestion de l'administration en ayant connaissance des résultats des débats parlementaires dont aura fait l'objet en rapport. (Source : rapport du Conseil fédéral)

Délibérations

- | | | |
|------------|----|-----------------------|
| 17.03.2010 | CE | Pris acte du rapport. |
| 16.09.2010 | CN | Pris acte du rapport. |

Le **Conseil des Etats** et le **Conseil national** ont pris acte du rapport après une courte discussion.

09.434 Initiative parlementaire (Commission de l'économie et des redevances). Droits de timbre

Rapport de la commission CE: 23.11.2009 (FF 2009 7909)

Avis du Conseil fédéral: 04.12.2009 (FF 2009 7917)

Situation initiale

Par lettre du 24 novembre 2009, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) a transmis son rapport du 23 novembre 2009 au Conseil fédéral concernant les acteurs étrangers des bourses suisses ("remote members") qualifiés de commerçants de titres au sens de la loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre (RS 641.10).

Le 23 novembre 2009, la commission a approuvé le projet de loi et le rapport par 7 voix contre 0 et une abstention. En raison de la portée mineure du projet, la commission a renoncé à organiser une consultation. Le Conseil des Etats doit examiner ce projet au cours de la session d'hiver 2009.

Trois événements sont à l'origine du projet. En 1998, lorsque la bourse suisse SIX Swiss Exchange (précédemment SWX) a admis les commerçants de titres étrangers parmi ses membres, il fallait empêcher que ces acteurs soient mieux traités que les membres suisses en matière de droit de timbre de négociation. Le droit de timbre a donc été modifié par l'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 afin que les membres étrangers de la bourse soient également considérés comme des commerçants de titres. Cette égalité de traitement n'a duré que jusqu'en 2001. A la suite du transfert du commerce des "blue chips" suisses de la SWX à Zurich à la virt-x à Londres, les transactions des membres étrangers de la virt-x n'étaient plus grevées du droit de timbre de négociation. Le 4 mai 2009, la bourse a rapatrié le commerce des "blue chips" à Zurich.

Avec ce rapatriement, la SIX Swiss Exchange poursuit les buts suivants:

- affranchir les émetteurs suisses et les acteurs du marché suisse d'une double réglementation;
- renforcer la place boursière suisse en augmentant le volume des transactions et assurer des emplois à la bourse suisse;
- renforcer la compétitivité de la SIX Swiss Exchange au niveau international en réduisant considérablement les coûts. (Source : avis du Conseil fédéral)

Délibérations

07.05.2009 - La commission décide d'élaborer une initiative.

Loi fédérale sur les droits de timbre

09.12.2009 CE Décision conforme au projet de la Commission.

15.03.2010 CN Adhésion.

19.03.2010 CE La loi est adoptée au vote final.

19.03.2010 CN La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet à l'unanimité et sans en débattre.

Au **Conseil national**, une minorité de la commission composée de députés de gauche a déposé une proposition de non-entrée en matière. Hildegard Fässler-Osterwalder (S, SG), rapporteur de la minorité, a critiqué le fait que le projet était discriminatoire vis-à-vis des négociants suisses, étant donné que les négociants étrangers seraient exonérés des droits de timbre. Selon elle, la révision préparerait le terrain à une abolition totale des droits de timbre. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz et, avec lui, l'ensemble des intervenants issus du camp bourgeois, ont au contraire souligné que cette révision permettrait d'augmenter le volume des transactions sur la place boursière suisse, ce qui créerait des places de travail. Au final, elle aurait donc des effets positifs sur les rentrées fiscales. Par 121 voix contre 58, le conseil a suivi les recommandations de sa commission et a adopté le projet. Les députés de gauche ont voté à l'unanimité contre l'entrée en matière, alors que les députés de droite ont tous voté pour l'adoption du projet. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 120 voix contre 54.

Au vote final, la loi a été adoptée par 34 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 130 voix contre 61 au Conseil national.

10.036 Caisse de pensions des CFF. Assainissement

Message du 5 mars 2010 sur la modification de la loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux (Assainissement de la caisse de pensions des CFF) (FF 2010 2295)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose d'accorder aux CFF une contribution de 1148 millions de francs en vue de l'assainissement de leur caisse de pensions. La Confédération financerait par ce montant le découvert dû aux bénéficiaires de rentes de vieillesse de la caisse de pensions des CFF (CP CFF) jusqu'à fin 2006 (moment du passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations) et les coûts générés par l'abaissement du taux d'intérêt technique de 4 à 3,5 %, déduction faite des pertes subies par la CP CFF en raison de prestations non financées (découlant par exemple de retraites anticipées sur une base volontaire).

La CP CFF a été créée le 1er janvier 1999 avec un taux de couverture de 100 % financé par la Confédération. Elle affiche un découvert technique depuis 2001. A la fin de l'année 2009, le taux de couverture était tombé à 84,4 %. Facteur aggravant, la part des bénéficiaires de rentes de vieillesse dans la CP CFF avoisine 51 % (moyenne suisse: 20 %). Or plus une caisse de pensions compte de bénéficiaires de rentes de vieillesse, plus un éventuel découvert sera difficile à combler, car les bénéficiaires de rentes ne peuvent être appelés à contribuer à l'assainissement qu'à des conditions très restrictives.

La présente proposition du Conseil fédéral s'inspire de la procédure trouvée pour PUBLICA, qui avait elle aussi reçu de la Confédération un versement unique destiné au financement de la réserve mathématique de ses bénéficiaires de rentes, manquante à cause de la réduction du taux d'intérêt technique. En outre, cette solution tient compte du fait que plus de 80 % des bénéficiaires de rentes de vieillesse de la CP CFF avaient, autrefois, travaillé pour l'ancienne régie des CFF et bénéficiaient donc, jusqu'à fin 2004, de l'égalité de traitement avec les bénéficiaires de rentes de la Confédération. Elle permet également d'éviter que les contribuables ne doivent financer les pertes générées par les retraites anticipées volontaires ou les pertes boursières liées à la récente crise des marchés financiers.

Si l'on considère la situation actuelle, la contribution de la Confédération ne suffira pas à l'assainissement de la CP CFF. C'est pourquoi le conseil de fondation de la caisse et le conseil d'administration des CFF ont décidé, durant l'été 2009, de prendre des mesures supplémentaires. Une première grande étape a été réalisée au 1er janvier 2007, et une nouvelle participation substantielle des CFF et de leur personnel est désormais prévue. Ces mesures d'assainissement et la contribution demandée à la Confédération permettront, avec une probabilité de 74 %, de remettre à flot la CP CFF d'ici à 2019. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF)

07.12.2010	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.03.2011	CN	Adhésion.
18.03.2011	CE	La loi est adoptée au vote final.
18.03.2011	CN	La loi est adoptée au vote final.

Après avoir décidé l'entrée en matière sans opposition, le **Conseil des Etats** a adopté le projet au vote sur l'ensemble par 40 voix contre 0 et 1 abstention.

Au **Conseil national**, une minorité a déposé une proposition de non-entrée en matière : faisant notamment référence aux pertes boursières enregistrées suite à l'éclatement de la bulle Internet, elle considérait que ce n'était ni à la Confédération ni aux contribuables d'endosser les conséquences des politiques de placement ruineuses de la CP CFF. Contestant cet argument, le rapporteur de la commission a indiqué que la contribution de 1,148 milliard de francs de la Confédération servirait à amortir le découvert actuel de 1,1 milliard de francs et à couvrir les coûts dus à l'abaissement du taux d'intérêt technique, déduction faite de 280 millions de francs correspondant aux prestations non financées découlant de départs en retraite anticipée sur une base volontaire ; par conséquent, le projet ne vise

aucunement à ce que la Confédération et les contribuables couvrent les pertes de placements de la CP CFF. Le conseil est entré en matière sur le projet par 124 voix contre 45, seul le groupe UDC s'y étant opposé. Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet par 132 voix contre 42.

Aux votes finaux, le projet a été adopté aussi bien par le Conseil des Etats par 42 voix contre 0 et 2 abstentions que par le Conseil national par 137 voix contre 46, en dépit de l'opposition d'une large majorité du groupe UDC.

10.040 Exonération fiscale de la solde allouée pour le service du feu. Loi

Message du 21 avril 2010 concernant la loi fédérale sur l'exonération fiscale de la solde allouée pour le service du feu (FF 2010 2595)

Situation initiale

Le projet de loi a pour but d'exonérer la solde des sapeurs-pompiers suisses de milice de la même manière que la solde pour le service militaire, la solde pour le service de protection civile ainsi que l'argent de poche du service civil.

La loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) exonèrent de l'impôt la solde pour le service militaire, la solde pour le service de protection civile ainsi que l'argent de poche pour le service civil.

En revanche, ces deux lois n'exonèrent pas la solde pour le service du feu; par conséquent, cette solde est soumise à l'impôt sur le revenu de la Confédération, des cantons et des communes.

Le projet de loi a pour but d'exonérer également la solde des sapeurs-pompiers de milice. Pour ce faire, la notion de solde exonérée pour le service du feu doit être définie de la même manière dans la LIFD et dans la LHID. Le projet de loi commence par donner une définition positive de la solde exonérée de l'impôt en se référant notamment aux tâches essentielles du service du feu de milice. Il poursuit par une définition négative établissant d'une manière exhaustive les indemnités versées jusqu'à présent dans le cadre de la lutte contre le feu qui ne sont pas exonérées. Pour empêcher des abus, le montant exonéré de la solde est limité tant dans la LIFD que dans la LHID. Dans la LIFD, ce montant est fixé à 3000 francs; le droit cantonal fixe ce montant en vertu de la LHID.

Pour ce qui est des conséquences financières du projet, on ne peut donner que des renseignements approximatifs. Sur la base des modèles de calcul fondés sur la situation juridique en 2008, la diminution du produit de l'impôt fédéral direct serait de l'ordre de 15 à 40 millions de francs. Avec une exonération plafonnée à 3000 francs dans la LIFD, la diminution des recettes est comprise entre 18 et 26 millions de francs suivant le modèle pris en considération.

Au cours de la procédure de consultation, les associations de sapeurs-pompiers ont relevé notamment que la grande majorité des cantons exonère déjà la majeure partie des indemnités versées aux sapeurs-pompiers de milice des impôts sur le revenu. Les cantons qui se sont prononcés d'une manière générale sur les conséquences financières et les conséquences au niveau du personnel ne s'attendent pas à des conséquences importantes. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur l'exonération de la solde allouée pour le service du feu

15.12.2010	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
14.03.2011	CE	Divergences.
30.05.2011	CN	Adhésion.
17.06.2011	CN	La loi est adoptée au vote final.
17.06.2011	CE	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, tous les groupes ont voté en faveur de l'entrée en matière. Au cours de la discussion par article, le conseil a adopté, par 89 voix contre 69, une proposition de minorité visant à exonérer de l'impôt fédéral direct la solde et les indemnités versées aux sapeurs-pompiers de milice, jusqu'à un montant de 5000 francs (art. 24, let. fbis) ; la majorité de la commission avait pour sa part proposé au conseil de se rallier au projet du Conseil fédéral, qui avait fixé le plafond à 3000 francs. Les membres des groupes PBD, CEg et UDC ont majoritairement soutenu la proposition de minorité alors que

les autres députés ont massivement suivi l'avis de la commission. Au vote sur l'ensemble, la Chambre basse a adopté le projet sans opposition, par 146 voix contre 0 et 13 abstentions.

C'est également sans opposition que le **Conseil des Etats** est entré en matière sur le projet. Contrairement à ce qu'avait décidé le Conseil national, la majorité de la commission proposait de fixer à 3000 francs le plafond du montant à exonérer de l'impôt et, ainsi, de suivre l'avis du gouvernement sur ce point. Elle souhaitait cependant s'écarter de la version du Conseil fédéral en ajoutant à la liste des tâches essentielles des sapeurs-pompiers - exonérées de l'impôt - les services de piquet, les cours et les inspections (art. 24, let. fbis). Une minorité proposait de reprendre la limite fixée par le Conseil national, soit 5000 francs, tout en intégrant dans la loi le complément, formulé par la majorité, relatif aux tâches essentielles exonérées de l'impôt. Les députés ont adhéré à la proposition de la minorité par 31 voix contre 9. Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet par 34 voix contre 1 et 2 abstentions.

La commission du **Conseil national**, chargée de l'examen préalable, avait proposé par 15 voix contre 7 de suivre la décision du Conseil des Etats ; le conseil s'est rapidement rallié à sa commission, **adoptant le projet à l'unanimité au vote final, par 187 voix contre 0. Au vote final, le Conseil des Etats a adopté le projet sans opposition par 40 voix contre 0 avec 2 abstentions.**

10.049 Loi sur les banques (garantie des dépôts). Modification

Message du 12 mai 2010 concernant la modification de la loi fédérale sur les banques (garantie des dépôts) (FF 2010 3645) Message complémentaire du 1er octobre 2010 concernant la modification de la loi sur les banques (avoirs en déshérence) (FF 2010 6853)

Situation initiale

En adoptant, le 19 décembre 2008, une modification de loi déclarée urgente en réaction à la crise des marchés financiers, l'Assemblée fédérale a décidé cinq mesures immédiates destinées à renforcer la protection des dépôts bancaires. La première a relevé les dépôts protégés à 100 000 francs, la deuxième a obligé les banques à détenir en permanence 125 % de créances couvertes en Suisse ou d'autres actifs situés en Suisse en fonction des dépôts privilégiés de leurs clients, la troisième a prévu un remboursement immédiat plus généreux des dépôts garantis, à partir de liquidités des banques en difficulté, la quatrième a porté de 4 à 6 milliards la limite supérieure du système et la cinquième, enfin, a séparé les dépôts effectués auprès des fondations de prévoyance et leur a accordé un privilège en sus de celui réservé aux dépôts bancaires déjà garantis.

Comme l'a expliqué le Conseil fédéral dans le message relatif à cette modification de loi urgente, qui a effet jusqu'au 31 décembre 2010, ces mesures immédiates permettent certes d'améliorer la protection des dépôts, mais celle-ci n'en reste pas moins fragilisée par des défauts systémiques. Ces défauts tiennent notamment au financement a posteriori du système de garantie des dépôts qui, en cas de garantie, a un effet procyclique et risque d'entraîner une réaction en chaîne. Le système n'est pas non plus à même de garantir intégralement les dépôts ouverts auprès des plus grandes banques. Partant de ce constat, le Conseil fédéral a décidé d'examiner de plus près le système de protection des déposants et de soumettre au Parlement un projet contenant d'autres mesures destinées à la garantir. La modification de loi proposée s'est cependant heurtée à l'opposition, tout au moins de principe, de la plupart des partis, des milieux bancaires et économiques ainsi que des cantons. Il ressort clairement des positions majoritairement très critiques que le projet mis en consultation ne peut pas être mis en oeuvre dans la mesure où il prévoit un Fonds de garantie des dépôts de droit public et un deuxième niveau étendu de garantie accordée par la Confédération (avance ou garantie). La réorganisation fondamentale connexe du système de garantie des dépôts n'est plus susceptible de recueillir la majorité à l'heure actuelle.

Contenu du projet

Vu de ce qui précède, il convient d'intégrer dans le droit ordinaire les mesures urgentes décidées par les Chambres en décembre 2008. Le présent projet tient compte en outre des modifications non contestées figurant dans le projet mis en consultation (à savoir celles concernant la procédure d'assainissement, le délai de paiement et les règles en cas d'insolvabilité). Ces modifications contribueront de façon notable à améliorer la garantie des dépôts en Suisse.

Compte tenu des délais nécessaires pour que le Parlement puisse débattre du projet et vu le référendum facultatif, deux actes législatifs sont soumis par le biais du présent message. L'acte A contient uniquement la prolongation des modifications de loi urgentes décidées en décembre 2008. Il restera en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur de l'acte B, qui intègre dans le droit ordinaire les modifications de loi urgentes

ainsi que les modifications supplémentaires, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2011. L'acte B ne pourra pas entrer en vigueur le 1er janvier 2011, c'est-à-dire suffisamment tôt pour se substituer aux modifications de loi urgentes, en raison du délai référendaire, même si la votation finale a lieu lors de la session d'automne 2010. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (Loi sur les banques, LB) (Renforcement de la protection des déposants)

15.09.2010	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
29.11.2010	CN	Adhésion.
07.12.2010	CE	La clause d'urgence est adoptée.
09.12.2010	CN	La clause d'urgence est adoptée.
17.12.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.
17.12.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (Loi sur les banques, LB) (Garantie des dépôts)

07.12.2010	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
07.03.2011	CN	Divergences.
14.03.2011	CE	Divergences.
16.03.2011	CN	Adhésion.
18.03.2011	CE	La loi est adoptée au vote final.
18.03.2011	CN	La loi est adoptée au vote final.

Projet 3

Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (Loi sur les banques, LB)

Le **Conseil des Etats** est entré en matière sans opposition sur les projets. Comme le projet 1 concernait la prolongation de la clause d'urgence en matière de garanties de dépôt, il s'agissait de commencer par éliminer les divergences de ce projet-là. Le conseil a modifié le projet du Conseil fédéral, qui prévoyait une prolongation des mesures urgentes jusqu'à la fin 2011, en décidant de prolonger la clause d'urgence jusqu'à la fin 2012. Conformément à l'art. 77 LParl, la clause d'urgence (ch. II, al. 1, du projet) a été exceptée du vote sur l'ensemble. La décision concernant la clause d'urgence ne peut en effet être prise qu'une fois les divergences éliminées. Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet par 42 voix contre 0, avant de le transmettre au Conseil national.

Le **Conseil national** est lui aussi entré en matière sans opposition sur le projet 1. Au vote sur l'ensemble, le conseil l'a adopté par 73 voix contre 0, 122 conseillers n'ont pas participé au vote. Etait exceptée du vote, comme au Conseil des Etats, la clause d'urgence, sur laquelle il n'est possible de se prononcer qu'une fois les divergences éliminées.

Le Conseil national ayant approuvé les modifications proposées par le **Conseil des Etats**, celui-ci n'avait pas de divergences à éliminer. Il a adopté la clause d'urgence à l'unanimité, par 32 voix contre 0, le Conseil national en a fait de même par 176 voix contre 0.

Au vote final, le Conseil des Etats a adopté le projet 1 par 43 voix contre 0, et le Conseil national, par 194 voix contre 0. Les modifications de loi urgentes décidées en décembre 2008 par les Chambres fédérales afin de garantir les dépôts bancaires ont donc été prolongées d'une année supplémentaire.

Lors de la discussion par article du projet 2, qui, pour l'essentiel, visait à intégrer les mesures urgentes du projet 1 dans le droit ordinaire, le **Conseil des Etats** a adopté à l'unanimité, par 25 voix contre 0, une proposition garantissant que les mesures prises en cas de procédure d'assainissement ou d'insolvabilité ne portent pas atteinte à la validité juridique des accords conclus préalablement en matière de compensation. Dans le cadre de ces accords, les échanges financiers se compensent mutuellement, ce qui permet aux entreprises de se prémunir contre les risques liés aux taux d'intérêts et aux fluctuations de la monnaie. Certes, tous les échanges financiers doivent être intégrés dans le bilan ; en revanche, pour ce qui est des fonds propres, seule la différence entre ceux-ci et les créances doit être couverte, ce qui réduit le montant de la couverture des fonds propres. L'auteur de la proposition a fait valoir que si cette somme "

compensée " n'était plus la seule à être transférée dans la masse en faillite, aucune partie contractante étrangère ne pourrait se permettre de procéder à des échanges financiers avec des cocontractants suisses.

S'agissant de l'art. 25, al. 4, la majorité de la commission voulait modifier la proposition du Conseil fédéral et obliger la FINMA à de plus grandes exigences de réciprocité à l'étranger, tandis qu'une minorité préférait maintenir la version du Conseil fédéral. Par 18 voix contre 15, le conseil a approuvé la minorité de sa commission et, par 31 voix contre 0, adopté le projet au vote sur l'ensemble.

Le **Conseil national** a poursuivi son examen à la session de printemps 2011. La majorité de la commission avait proposé d'entrer en matière sur cet objet, alors qu'une minorité de gauche souhaitait renvoyer le projet au Conseil fédéral en chargeant ce dernier d'intégrer la protection des petits investisseurs dans la révision de la loi sur les banques. Bien qu'il ait soutenu les arguments en faveur d'un renvoi au Conseil fédéral, le groupe CEg a estimé que le moment était mal choisi. Le porte-parole du groupe RL s'est lui aussi prononcé en faveur de l'entrée en matière, soulignant que la protection des investisseurs visée par la minorité concernerait plusieurs lois, et pas uniquement la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. Le porte-parole du groupe PBD, qui s'est également prononcé contre le renvoi, a rappelé qu'une capitalisation suffisante des banques constituait le meilleur moyen d'assurer la protection des investisseurs. Le groupe UDC et le groupe des Verts s'étant eux aussi prononcés contre le renvoi au Conseil fédéral, la proposition concernée a été nettement rejetée, par 110 voix contre 38.

Au cours de la discussion par article, le Conseil national devait se prononcer sur deux propositions de minorité. La première souhaitait limiter à 10 milliards de francs (en lieu et place des 6 milliards proposés par le Conseil fédéral) la somme de l'ensemble des contributions dues par les banques détenant des dépôts garantis ; la deuxième souhaitait que ces mêmes banques soient tenues non pas d'assurer le paiement des dépôts, mais de constituer le capital cible au moyen d'un fonds indépendant, les banques qui bénéficient d'une garantie de l'Etat directe et totale étant libérées de cette obligation. Le conseil a suivi la majorité de la commission, qui avait proposé de se rallier à l'avis du Conseil fédéral ; seuls les députés de gauche ont soutenu les deux propositions de minorité. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 154 voix contre 0.

La dernière divergence a été levée sans opposition par les **deux conseils**.

Aux votes finaux, les deux conseils ont adopté le projet 2 à l'unanimité, le Conseil des Etats, par 44 voix contre 0 et le Conseil national, par 189 voix contre 0.

Etat de la synthèse : mars 2011

10.050 Limiter les risques pour l'économie nationale inhérents aux grandes entreprises. Planification des mesures

Message du 12 mai 2010 relatif à la planification des mesures destinées à limiter les risques pour l'économie nationale inhérents aux grandes entreprises (FF 2010 3047)

Situation initiale

La problématique des établissements trop grands pour faire faillite s'est manifestée dans toute son ampleur lors de la récente crise financière. En Suisse, la Confédération et la Banque nationale ont dû consentir un effort financier important, en chiffres absolus, pour soutenir l'UBS et éviter ainsi un cataclysme économique. En novembre 2009, le Conseil fédéral a institué une commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale, composée de représentants des autorités, des milieux scientifiques et de l'économie privée. Le rapport final de la commission devra proposer des ébauches de solutions au problème des entreprises trop grandes pour faire faillite.

Le 22 avril 2010, la commission d'experts a publié un rapport intermédiaire dans lequel elle présente les premiers résultats de son analyse. Le rapport intermédiaire définit aussi les grands axes des mesures à prendre et décrit les prochaines étapes à effectuer. Il propose enfin, pour les banques d'importance systémique, des dispositions qui devraient être intégrées dans la loi du 8 novembre 1934 sur les banques (LB).

Selon la commission d'experts, les mesures visant le secteur financier peuvent être limitées au seul secteur bancaire car en Suisse, l'importance systémique des assurances est sans comparaison avec celle des banques.

Le Conseil fédéral estime donc qu'il faut soumettre les banques d'importance systémique à une régulation plus stricte et veut utiliser le texte de loi élaboré par la commission d'experts comme base de travail pour l'activité législative de la Confédération en rapport avec les mesures clés proposées. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à la planification des mesures destinées à limiter les risques pour l'économie nationale inhérents aux grandes entreprises

03.06.2010 CE Ne pas entrer en matière.

07.06.2010 CN Ne pas entrer en matière.

Les débats d'entrée en matière sur les objets [10.050 \(Limiter les risques pour l'économie nationale inhérents aux grandes entreprises. Planification des mesures\)](#) et [10.038 \(Demande de renseignements des Etats-Unis d'Amérique relative à UBS SA. Accord\)](#) ont été menés simultanément au sein de chacun des deux conseils.

Suivant une proposition de minorité déposée par les partis bourgeois, le **Conseil des Etats** a décidé, par 24 voix contre 18 et contre l'avis de sa commission, de ne pas entrer en matière sur le projet. Comme l'a expliqué le rapporteur de la Commission de l'économie et des redevances (CER) devant le conseil, la commission avait proposé d'entrer en matière sur le projet car, au moment de se prononcer sur le sujet, deux semaines avant les débats au conseil, elle partait du principe que l'accord avec les Etats-Unis (voir objet [10.038 \(Demande de renseignements des Etats-Unis d'Amérique relative à UBS SA. Accord\)](#)) ne pourrait être approuvé qu'après adoption de l'arrêté de planification. Comme la commission comptait approuver cet accord, elle s'était donc également prononcée en faveur de l'arrêté de planification. Cependant, la situation politique avait entre-temps évolué de telle sorte que cet arrêté ne constituait plus une condition nécessaire à l'adoption de l'accord avec les Etats-Unis, ce qui avait finalement conduit à une modification des rapports de majorité au sein de la commission. Le conseil a par conséquent décidé de ne pas entrer en matière sur le projet.

Après avoir refusé, par 15 voix contre 11, d'entrer en matière sur le projet, la Commission de l'économie et des redevances du **Conseil national** avait décidé, par 17 voix contre 0 et 9 abstentions, de déposer une motion. Cette dernière visait à résoudre la problématique des entreprises trop grandes pour faire faillite, sans toutefois aborder la question de l'imposition des bonus ([10.3352 Too big to fail](#)). Le conseil s'est rallié à la proposition de sa commission par 123 voix contre 67. La proposition d'entrée en matière, déposée par une minorité rose-verte de la commission, n'a été soutenue que par des membres du camp concerné.

10.054 Crise financière et transmission de données clients d'UBS aux Etats-Unis. Rapport des CdG

Rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 30 mai 2010 (FF 2011 2903)

Avis du Conseil fédéral: 13.10.2010 (FF 2011 3263)

Situation initiale

Au cours du dernier trimestre 2008 et du premier trimestre 2009, la Confédération suisse a été appelée à prendre deux mesures concernant UBS:

1. à la mi-octobre 2008, UBS rencontrait de sérieux problèmes de liquidités à cause de la crise financière et de ses conséquences, à tel point que l'existence même de la banque était menacée. Une nouvelle recapitalisation privée d'UBS n'ayant pu être effectuée, le Conseil fédéral et la Banque nationale suisse (BNS) ont décidé, le 15 octobre 2008, de prendre des mesures concertées afin d'écartier ce danger et de prévenir un désastre pour l'économie suisse et la stabilité financière du pays. Ce jour-là, le Conseil fédéral a décidé de venir en aide à UBS en souscrivant un emprunt à conversion obligatoire d'un montant de 6 milliards de francs. Simultanément, la BNS s'est engagée à reprendre à UBS ses actifs "toxiques" pour une valeur maximale de 60 milliards de dollars;

2. après plusieurs mois de négociations entre UBS et les autorités américaines, la FINMA s'est vue contrainte, le 18 février 2009, de décider la transmission de données de clients par UBS. En dépit des efforts de plusieurs autorités suisses (notamment la Commission fédérale des banques/FINMA et le Département fédéral des finances) depuis mars 2008 pour endiguer la pression exercée de façon croissante par les autorités américaines dans le cadre des entraides administratives accordées à l'organe américain de surveillance de la régularité des opérations boursières (U.S. Securities and Exchange Commission; ci-après: SEC) et aux autorités fiscales américaines (Internal Revenue Service; ci-après: IRS), la transmission des données n'a pu être évitée.

La première mesure a été d'une portée exceptionnelle pour la Suisse, eu égard à l'ampleur de l'intervention financière de la Confédération en faveur d'UBS, soit une entreprise du secteur privé. Quant à la seconde mesure, elle a également eu des conséquences considérables pour notre pays: à la suite de la transmission des données de clients, en février 2009, la Suisse a dû relativiser la distinction qu'elle faisait entre fraude et évasion fiscales, reprendre l'art. 26 du Modèle de convention de l'OCDE pour les conventions contre les doubles impositions et concéder aux Etats-Unis, à l'été 2009, une entraide administrative élargie dans le cadre d'une révision de la convention de double imposition passée entre les deux pays (CDI).

Inspection réalisée par les CdG

C'est dans ce contexte que les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont mené, de mars 2009 à la fin mai 2010, une inspection approfondie afin de faire la lumière sur l'attitude des autorités suisses concernées, sous les angles de l'opportunité et de l'efficacité, durant la période ayant précédé les deux mesures précitées. L'appréciation du comportement d'UBS et des autorités américaines ne faisant pas partie du domaine de la haute surveillance parlementaire, les CdG n'ont pas pu enquêter sur celui-ci.

Lors de 60 auditions réparties sur 30 séances, les CdG ont entendu les membres du Conseil fédéral et les représentants du Département fédéral des finances (DFF), du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), du Département fédéral de justice et police (DFJP), de la Commission fédérale des banques (CFB)/FINMA, du Tribunal administratif fédéral, de la BNS et d'UBS, ainsi que plusieurs experts indépendants. S'agissant de l'analyse du comportement des autorités avant et pendant la crise financière, en comparaison internationale, les CdG ont confié une étude ad hoc à des experts indépendants. Elles ont examiné en outre de nombreux documents et demandé à la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) de consulter les documents confidentiels de la Chancellerie fédérale concernant les délibérations au sein du Conseil fédéral. (Source : rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales)

Délibérations

09.06.2010 CN Pris acte du rapport.
14.06.2010 CE Pris acte du rapport.

Le **Conseil national** et le **Conseil des Etats** ont pris connaissance du rapport.

10.060 Sécurité du logement à la retraite. Initiative populaire

Message du 23 juin 2010 relatif à l'initiative populaire "Sécurité du logement à la retraite" (FF 2010 4841)

Situation initiale

L'imposition de la valeur locative doit être supprimée pour tous les propriétaires de logement. Le Conseil fédéral propose donc le changement du système d'imposition du logement demandé par le Parlement. Ce changement permet de simplifier un des domaines capitaux du droit fiscal. En adoptant le message, le Conseil fédéral oppose un contre-projet indirect à l'initiative populaire "Sécurité du logement à la retraite".

Le 23 janvier 2009, l'Association suisse des propriétaires fonciers (HEV) a déposé l'initiative populaire "Sécurité du logement à la retraite". D'après celle-ci, les retraités bénéficieraient du droit irrévocable de renoncer à l'imposition de la valeur locative. De plus, le coût des mesures d'économie de l'énergie, de protection de l'environnement et de restauration des monuments historiques resterait entièrement déductible, alors que la déduction des frais d'entretien des bâtiments serait plafonnée à 4000 francs.

Le Conseil fédéral rejette cette initiative car elle instituerait une inégalité de traitement objectivement injustifiable avec d'autres groupes de contribuables et compliquerait inutilement la fiscalité. Il ne voit aucune raison de privilégier de la sorte les ménages de retraités.

Contre-projet indirect du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral estime cependant qu'il y a lieu de prendre des mesures en matière d'imposition de la propriété du logement. Le droit actuel est compliqué et donne de fausses incitations.

La suppression de la valeur locative pour l'ensemble des propriétaires de logement ainsi que celle des déductions correspondantes pour les frais d'entretien et les intérêts passifs permet de remédier aux défauts du système actuel et d'y apporter une simplification substantielle.

Les mesures particulièrement efficaces d'économie de l'énergie et de protection de l'environnement ainsi que les travaux de restauration des monuments historiques restent déductibles. De plus, une déduction plafonnée et limitée dans le temps permet aux personnes qui acquièrent pour la première fois un logement de déduire leurs intérêts passifs. Il est ainsi tenu compte du mandat constitutionnel d'encourager l'accès à la propriété du logement.

Par ailleurs, les intérêts passifs peuvent aussi être déduits lorsqu'ils constituent des frais d'acquisition du revenu, mais uniquement à concurrence de 80 % du rendement imposable de la fortune. Les propriétaires de logement peuvent ainsi déduire leurs intérêts passifs dans la mesure où leur fortune produit un rendement imposable. La nouvelle réglementation de la déduction des intérêts passifs supprime du même coup les incitations fiscales erronées du droit en vigueur. Le contre-projet constitue aussi une proposition de mise en oeuvre de la motion Kuprecht (05.3864).

Neutralité au niveau du produit de l'impôt

D'après les calculs de l'Administration fédérale des contributions (AFC), la suppression des déductions se traduit par des recettes supplémentaires de 450 millions de francs en chiffres ronds pour l'impôt fédéral direct. Par ailleurs, la diminution des recettes pour les mesures particulièrement efficaces d'économie de l'énergie et de protection de l'environnement ainsi que pour la déduction pour l'acquisition du logement s'élève à 365 millions de francs en chiffres ronds. Etant donné que le montant calculé des recettes supplémentaires est le résultat de diverses estimations, le changement de système n'a pratiquement pas d'incidence sur le produit de l'impôt fédéral direct. (Source : communiqué de presse du Conseil fédéral du 23.06.2010)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "Sécurité du logement à la retraite"

- | | | |
|------------|----|--|
| 14.03.2011 | CE | Décision conforme au projet du Conseil fédéral. Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an, soit jusqu'au 23 juillet 2012. |
| 16.03.2011 | CN | Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an, soit jusqu'au 23 juillet 2012. |
| 15.06.2011 | CN | Divergences. |

Projet 2

Loi fédérale sur l'imposition de la propriété privée du logement (Imposition de la propriété du logement)

- | | | |
|------------|----|--|
| 14.03.2011 | CE | Décision modifiant le projet du Conseil fédéral. |
| 15.06.2011 | CN | Ne pas entrer en matière. |

Projet 1

Au **Conseil des Etats**, le rapporteur de la commission Rolf Schweizer (RL, ZG) a proposé de suivre la décision du Conseil fédéral et de recommander le rejet de l'initiative populaire " Sécurité du logement à la retraite ". Selon lui, la mise en oeuvre de cette initiative aboutirait à la création de deux classes de contribuables, avec les personnes n'ayant pas encore atteint l'âge de la retraite d'un côté et les retraités de l'autre. L'introduction de cette distinction poserait un problème du point de vue juridique. Par 28 voix contre 3, le conseil a rejeté une proposition de Hannes Germann (V, SH) qui voulait recommander d'accepter l'initiative. Suite à l'adoption du contre-projet indirect par le Conseil (voir projet 2), les deux conseils ont prolongé d'un an - soit jusqu'au 23 juillet 2012, suivant la proposition de leur commission respective - le délai imparti pour traiter l'initiative populaire "Sécurité du logement à la retraite".

Projet 2

La commission avait décidé de ne pas entrer en matière sur le premier contre-projet indirect du Conseil fédéral. Elle s'était néanmoins prononcée en faveur d'un changement de système d'imposition de la

valeur locative. C'est pourquoi, se fondant sur les résultats des auditions menées auprès des représentants de la Société suisse des propriétaires fonciers et des cantons, la commission avait demandé au Conseil fédéral de lui soumettre un nouveau projet répondant aux trois critères suivants : premièrement, les mesures prévues ne devaient pas être synonymes de recettes supplémentaires pour la Confédération ; deuxièmement, le changement de système ne devait pas entraîner une augmentation disproportionnée de la charge financière pesant sur la classe moyenne ; troisièmement, les modifications apportées à la législation ne devaient en aucun cas rendre plus difficile l'acquisition d'un nouveau logement. Selon Rolf Schweiger (RL, ZG), la nouvelle version du contre-projet indirect satisfaisait pleinement à ces exigences, raison pour laquelle la majorité de la commission avait proposé à son conseil de l'adopter. S'exprimant au nom d'une minorité, Roberto Zanetti (S, SO) a pour sa part proposé de ne pas entrer en matière sur le projet, arguant que ce dernier n'apportait aucune simplification au système d'imposition du revenu. Par 22 voix contre 14, le **Conseil des Etats** est entré en matière sur le contre-projet indirect.

Lors de la discussion par article, la majorité de la commission a proposé de biffer les art. 32a, al. 1 et 2, et 32b, al. 5, figurant dans le premier contre-projet indirect du Conseil fédéral modifiant la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD). Ces amendements avaient pour objectif de supprimer la déduction accordée pour les frais d'entretien des immeubles. La commission estimait en effet que, si l'imposition de la valeur locative - considérée comme un revenu fictif - était supprimée, la déduction des frais d'acquisition du revenu, et notamment des frais d'entretien, devait par conséquent l'être aussi. Si la déduction des frais d'acquisition était supprimée, les frais occasionnés par les mesures d'assainissement énergétique et de restauration des monuments historiques ne seraient plus déductibles non plus, la majorité de la commission estimant que ces mesures étaient déjà largement subventionnées par l'Etat. Au nom d'une minorité de la commission, Hans Altherr (RL, AR) a proposé de maintenir la déduction des frais occasionnés par des travaux de restauration des monuments historiques. Si le Conseil des Etats a décidé de biffer l'art. 32a, al. 1, LIFD, comme le demandait la majorité de la commission, il a adopté à une nette majorité la proposition de minorité concernant l'al. 2 de ce même article, maintenant ainsi la version présentée par le Conseil fédéral dans son projet initial. Le conseil a par conséquent également adopté la proposition de la minorité visant à maintenir l'art. 32b, al. 5. Alex Kuprecht (V, SZ) a par ailleurs proposé de compléter l'art. 32a LIFD en lui ajoutant un alinéa 3 qui prévoit une déduction jusqu'à concurrence de 6000 francs des frais effectifs nécessaires à l'entretien d'un immeuble utilisé à titre personnel. Cet alinéa autorise en outre le propriétaire à déduire le double de ce montant tous les cinq ans à compter de l'acquisition de l'immeuble. La proposition a été adoptée par le conseil par 17 voix contre 13.

La majorité de la commission a proposé de modifier l'art. 33, al. 4 et 5, de sorte que le montant des déductions accordées aux contribuables qui achètent pour la première fois un logement passe de 10 000 à 12 000 francs pour les couples et de 5000 à 6000 francs pour les autres contribuables, et que le montant maximal de la déduction fixée à l'al. 3 diminue de 5 % par an pendant les vingt années fiscales suivantes (et non de 10 % par an au cours des dix années fiscales suivantes, comme prévu dans la version initiale du projet). Suivant la recommandation de la majorité de sa commission, le conseil a adopté les modifications précitées, dont l'objectif est de faciliter encore davantage l'acquisition d'un logement. L'amendement de l'art. 33, al. 5, a rendu nécessaire l'adaptation de l'art. 205d. Les modifications apportées à la LIFD ont entraîné des modifications équivalentes dans la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID). Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a finalement adopté le contre-projet indirect par 17 voix contre 12 et 3 abstentions.

Projet 1

Au **Conseil national**, Hildegard Fässler-Osterwalder (S, SG) a proposé, au nom de la majorité de la commission, de recommander le rejet de l'initiative populaire. Pour défendre cette position, elle a notamment évoqué les pertes fiscales de plusieurs centaines de millions de francs que la mise en oeuvre de l'initiative entraînerait pour la Confédération et les cantons ainsi que le problème que susciterait la suppression de l'imposition de la valeur locative des résidences secondaires. La commission a par ailleurs refusé d'adhérer à une initiative qui accorde des privilèges à un certain groupe de personnes, en l'occurrence aux retraités propriétaires de leur logement. Une minorité de droite a pour sa part proposé au conseil de recommander l'adoption de l'initiative populaire. Les partisans de l'initiative ont notamment fait valoir que l'initiative présentait un intérêt du point de vue de la politique de prévoyance, qu'elle encourageait la responsabilité individuelle et qu'elle réglait les problèmes auxquels sont confrontés les retraités propriétaires de leur logement qui doivent s'acquitter d'impôts sur un revenu purement fictif.

Suivant la minorité de sa commission, le conseil a décidé, par 97 voix contre 72, de recommander l'adoption de l'initiative. Le groupe UDC ainsi qu'une grande partie du groupe libéral-radical se sont prononcés en faveur de l'initiative. La majorité du groupe PDC/PEV/glp a également soutenu l'initiative, et ce malgré l'opposition de son porte-parole Lucrezia Meier-Schatz (CEg, SG). Le groupe socialiste et le groupe des Verts ont par contre recommandé le rejet de l'initiative.

Projet 2

Pour ce qui est du contre-projet, la majorité de la commission a proposé de ne pas entrer en matière. D'après son rapporteur, ce projet accentuerait en effet les inégalités entre les locataires, d'une part, et les propriétaires, d'autre part. Une minorité composée de représentants des groupes UDC et libéral-radical et du groupe des Verts proposait en revanche d'entrer en matière sur le contre-projet indirect. Elle estimait que le changement de système proposé encourageait l'acquisition d'un premier bien immobilier et qu'il permettrait de régler la question des retraités qui n'ont pas ou peu de dettes. Elle a précisé que la question des déductions des frais d'entretien pourrait encore être débattue lors de la discussion par article. Enfin, la minorité s'est dite convaincue que le contre-projet permettrait d'éliminer l'incitation à l'endettement et a estimé, au contraire de la majorité, qu'il réduirait les inégalités entre locataires et propriétaires. Le conseil a suivi la majorité de la commission et décidé, par 114 voix contre 58, de ne pas entrer en matière sur le contre-projet. Alors que les partis bourgeois étaient divisés, les Verts se sont prononcés majoritairement en faveur du contre-projet; toutefois, ils souhaitaient entrer en matière sur le projet uniquement pour pouvoir y apporter des modifications et biffer les dispositions prévoyant des déductions supplémentaires ajoutées par le Conseil des Etats. Le groupe socialiste, quant à lui, a voté contre l'entrée en matière.

Etat de la synthèse : juillet 2011

10.066 Impôts sur le revenu et sur la fortune. Eviter des doubles impositions

Message du 18 août 2010 relatif à la reconnaissance d'accords de droit privé destinés à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (FF 2010 5033)

Situation initiale

Le projet vise à habiliter le Conseil fédéral à reconnaître les accords destinés à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune passés entre des institutions privées lorsque la conclusion d'une convention internationale portant sur le même objet est exclue. Les conventions de double imposition constituent un élément essentiel de la politique fiscale. Elles règlent les droits d'imposition de deux Etats sur les personnes physiques et morales, limitent les taux d'impôt à la source et permettent de prévenir tout conflit fiscal. La Suisse dispose d'un réseau serré de conventions contre les doubles impositions. Celles-ci facilitent les activités de notre économie d'exportation, favorisent les investissements étrangers en Suisse et contribuent par là même à la prospérité de la Suisse et de ses pays partenaires. Les conventions contre les doubles impositions ont la forme juridique de traités internationaux. Une condition nécessaire pour leur conclusion est que la Suisse reconnaisse l'autre Etat contractant comme un Etat, c'est-à-dire un sujet de droit international. A défaut de cela, comme c'est par exemple le cas pour le Taipei chinois, de tels accords ne peuvent être conclus, même lorsqu'il existe déjà des relations économiques entre les deux pays. Des accords appropriés, contenant des dispositions telles que celles qui sont inscrites dans les conventions de double imposition peuvent contribuer à renforcer ces relations économiques. Afin de permettre l'entrée en vigueur de telles dispositions, l'élaboration d'une loi fédérale est proposée habilitant le Conseil fédéral à reconnaître les accords destinés à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune passés entre des institutions privées, lorsque la conclusion d'une convention internationale portant sur le même objet est exclue. Cette loi fédérale ne peut servir de fondement qu'à des accords de droit fiscal. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur la reconnaissance d'accords entre institutions privées destinés à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune

13.04.2011 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

17.06.2011 CE Adhésion.
17.06.2011 CN La loi est adoptée au vote final.
17.06.2011 CE La loi est adoptée au vote final.

La commission du **Conseil national** chargée de l'examen préalable avait proposé de modifier la let. c de l'art. 2 du projet du Conseil fédéral : avant que le Conseil fédéral puisse reconnaître une convention de double imposition, les commissions compétentes du Conseil national et du Conseil des Etats doivent l'approuver. L'entrée en matière a été décidée sans opposition. Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet selon la proposition de sa commission par 110 voix contre 18.

Le **Conseil des Etats** a lui aussi adopté le projet au vote sur l'ensemble, par 41 voix contre 0.

Aux votes finaux, les deux conseils ont adopté la loi fédérale à une nette majorité : par 42 voix contre 0 pour le Conseil des Etats et par 131 voix contre 51 pour le Conseil national. La plupart des membres des groupes socialiste et vert ont voté contre le projet.

10.080 FMI. Octroi d'une garantie pour un prêt au fonds fiduciaire

Message du 8 septembre 2010 concernant l'octroi d'une garantie à la Banque nationale suisse dans le cadre d'un prêt au Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance du Fonds monétaire international (FF 2010 5581)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose d'approuver un crédit d'engagement de 950 millions de francs en vue de l'octroi d'une garantie à la Banque nationale suisse dans le cadre d'un prêt au Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance du Fonds monétaire international.

Le Fonds monétaire international (FMI) met des prêts concessionnels à la disposition de ses Etats membres à faible revenu par l'intermédiaire du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FFRPC). En 2009, il a révisé ses instruments destinés à ces Etats afin de mieux tenir compte de l'hétérogénéité croissante des pays et de leur vulnérabilité face aux crises, accrue pour certains, en raison de leur plus grande interconnexion sur le plan mondial. De plus, les limites de crédit des programmes, qui étaient demeurées inchangées depuis 1998, ont été doublées eu égard à la crise financière et économique, qui affecte également les pays en développement. Alors que quatre nouveaux programmes concessionnels avaient été conclus en 2007 avec des pays à faible revenu, leur nombre est passé à treize en 2008 et à 18 en 2009. Ces derniers représentent à eux seuls des crédits de près de 3,8 milliards de dollars. Il a donc été décidé en juillet 2009 d'augmenter la capacité du FFRPC de 13,5 milliards de dollars. A cet effet, la direction du FMI a demandé à d'éventuels pays donateurs, dont la Suisse, de participer financièrement de manière proportionnelle au FFRPC.

Il est prévu que la Banque nationale suisse (BNS) mette à la disposition du FMI, pour le FFRPC, un prêt d'un montant de 500 millions de droits de tirage spéciaux (DTS). Ce prêt, qui sera rémunéré par le FMI aux conditions du marché, requiert une garantie de la Confédération. Par le présent message, le Conseil fédéral propose d'approuver un crédit d'engagement de 950 millions de francs en vue de cette garantie, cette somme comprenant une réserve de presque 100 millions de francs pour couvrir les fluctuations du taux de change.

Le Conseil fédéral estime important de participer au FFRPC, qui permet au FMI de mener un engagement judicieux et nécessaire dans les pays à faible revenu. La Suisse est appelée à apporter sa contribution à la répartition internationale des charges. De plus, elle a tout intérêt à assurer sa position au sein du FMI par l'intermédiaire de mesures appropriées, notamment en versant en priorité des fonds à cette institution. En contrepartie, la Suisse demande, dans le cadre du débat actuel sur la gouvernance, que les contributions volontaires des Etats membres aux ressources financières du FMI soient clairement reflétées dans leur représentation. En octroyant ce prêt, la Suisse peut envoyer un signal sans devoir redouter des conséquences financières, puisque la probabilité de recours à la garantie de la Confédération est considérée comme extrêmement faible. Etant donné que la BNS accorde ce paiement aux conditions du marché et que la Confédération ne fait que garantir le remboursement du prêt dans les délais, y compris les intérêts, les finances fédérales ne seront pas mises à contribution si le FMI se conforme à l'accord de prêt conclu avec la BNS. Jusqu'à présent, le FMI a toujours rempli ses obligations envers les créanciers de ses fonds fiduciaires. Les créances relatives au FFRPC seront couvertes par une réserve au sein de ce dernier. La couverture s'élève à environ 40 % des prêts à recouvrer, ce qui est

considéré comme raisonnable en raison de l'excellent comportement de paiement dont ont fait preuve les pays débiteurs par le passé. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant l'octroi d'une garantie à la Banque nationale suisse dans le cadre d'un prêt au Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance du Fonds monétaire international
13.12.2010 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
01.03.2011 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a décidé d'entrer en matière sur le projet sans opposition. Au vote sur l'ensemble, il a adopté ledit projet par 30 voix contre 0 et 3 abstentions, sans en débattre.

Le **Conseil national** a quant à lui décidé d'entrer en matière sur le projet par 115 voix contre 60 (cf. 09.039 Fonds monétaire international. Contribution extraordinaire limitée dans le temps pour augmenter les ressources) ; les tenants de la proposition de ne pas entrer en matière étaient presque tous issus du groupe UDC. Au vote sur l'ensemble, la Chambre basse a adopté le projet sans en débattre, par 99 voix contre 63 et 20 abstentions. Le groupe UDC a voté en bloc contre le projet.

10.459 Initiative parlementaire (Commission de l'économie et des redevances). Contre-projet indirect aux initiatives populaires "Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement" et "pour un traitement fiscal privilégié de l'épargne-logement destinée à l'acquisition d'une habitation à usage personnel ou au financement de travaux visant à économiser l'énergie ou à préserver l'environnement (Initiative sur l'épargne-logement)"

Rapport de la commission CE: 24.01.2011 (FF 2011 2095)

Avis du Conseil fédéral: 23.02.2011 (FF 2011 2129)

Situation initiale

Le 22 juin 2010, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) a déposé une initiative parlementaire destinée à opposer un contre-projet indirect aux deux initiatives populaires concernant l'épargne-logement. Dans le cadre de l'examen préalable, elle a reçu l'aval de sa commission sœur le 29 juin.

Le contenu de l'initiative de la commission s'inspire beaucoup de la conception de l'initiative populaire "Accéder à la propriété du logement grâce à l'épargne-logement" de l'Association suisse des propriétaires fonciers. Le projet de loi élaboré par la CER-E présente toutefois deux différences manifestes par rapport à l'initiative populaire: premièrement, elle est plus modérée en ce qui concerne les incitations fiscales car elle soumet le rendement de l'épargne sur le compte d'épargne-logement aux impôts sur le revenu et l'épargne accumulée à l'impôt cantonal sur la fortune. Deuxièmement, elle règle clairement les modalités de l'imposition si l'épargne-logement n'est pas affectée au but prescrit.

Sur la base de l'avant-projet et du rapport explicatif adoptés le 21 octobre 2010, la CER-E a décidé de consulter les destinataires habituels des consultations, de même que d'autres milieux intéressés. L'évaluation des résultats montre que le contre-projet indirect est fermement rejeté par les cantons: 22 cantons le rejettent, Bâle-Campagne et Genève soutiennent le projet, Neuchâtel ne prend pas clairement position et Appenzell Rhodes extérieures a renoncé à émettre un avis. Pour ce qui est des partis, le bilan est mitigé: le PEV, Les Verts et le PS rejettent le projet, alors que le PDC, le PCS et l'UDC l'approuvent. Le PLR approuve le contre-projet indirect à condition qu'il soit complété par l'épargne-logement-énergie qui constitue un élément constitutif de l'allégement fiscal préconisé par l'initiative sur l'épargne-logement de l'Association suisse pour la promotion de l'épargne-logement. Enfin, 15 associations approuvent la proposition et 9 la rejettent. (Source : avis du Conseil fédéral)

Délibérations

22.06.2010 - La commission décide d'élaborer une initiative.
29.06.2010 - Adhésion.

Loi fédérale sur l'encouragement fiscal de l'épargne-logement

03.03.2011	CE	Décision divergente du projet de la Commission.
30.05.2011	CN	Adhésion.
17.06.2011	CE	La loi est rejetée au vote final.
17.06.2011	CN	La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** est entré en matière sur le contre-projet indirect de sa commission par 20 voix contre 15, l'a légèrement modifié au cours du bref débat qui a suivi et l'a adopté par 17 voix contre 17, avec la voix prépondérante du président (cf. [09.074 Initiative sur l'épargne-logement et Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement. Initiatives populaires](#)).

La Commission de l'économie et des redevances du **Conseil national**, chargée de l'examen préalable, a proposé à son conseil, par 15 voix contre 8, d'adopter le contre-projet indirect. Une minorité issue de différents groupes parlementaires proposait quant à elle de ne pas entrer en matière : reprenant les arguments qui avaient été avancés contre les deux initiatives populaires (cf. [09.074 Initiative sur l'épargne-logement et Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement. Initiatives populaires](#)), elle a estimé que le contre-projet indirect - à l'instar des initiatives - était davantage un projet permettant aux épargnants d'économiser des impôts qu'un projet visant à encourager l'épargne-logement. Selon la minorité, le contre-projet indirect favoriserait surtout les personnes qui auraient de toute façon eu les moyens d'acquiescer un logement ; en outre, il compliquerait le droit fiscal, car il faudrait prévoir une nouvelle déduction. Enfin, la minorité souligne que le contre-projet indirect ne fait aucune mention de la propriété collective des coopératives. La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a reconnu que le contre-projet indirect était plus clair que les deux initiatives ; toutefois, au nom du Conseil fédéral, elle a également recommandé au Conseil national de le rejeter. Par ailleurs, 22 cantons se sont prononcés contre l'introduction de l'épargne-logement lors de la consultation menée sur le sujet. Certains ont souligné qu'il n'y avait aucun lien direct entre l'épargne-logement et le taux de propriété : le Valais, par exemple, indique que le taux de propriété dans le canton est de 62 %, sans que l'épargne-logement soit ancrée dans la loi. La majorité de la commission a plaidé pour l'entrée en matière en mentionnant la disposition constitutionnelle visant à encourager l'accès à la propriété, en soulignant les effets positifs qu'un taux de propriété élevé aurait, à long terme, sur l'économie nationale et en rappelant que les auteurs des initiatives étaient disposés à retirer leurs textes si le contre-projet était adopté. Le Conseil national est entré en matière sur le contre-projet indirect par 111 voix contre 64 : le camp rose-vert a pratiquement voté en bloc contre l'entrée matière, imité par une minorité issue du groupe CEg.

Au cours de la discussion par article, le conseil a rejeté l'ensemble des propositions de minorité. Au vote sur l'ensemble, il a adopté le contre-projet indirect par 101 voix contre 65. Comme lors du vote sur l'entrée en matière, le camp rose-vert, soutenu par une minorité du groupe CEg, a rejeté le contre-projet. Au vote final, le conseil a adopté le projet par 111 voix contre 64, avec les mêmes rapports de force que lors des autres votes.

Au vote final, le Conseil des Etats a rejeté le contre-projet indirect par 22 voix contre 17 et 3 abstentions (cf. [09.074 Initiative sur l'épargne-logement et Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement. Initiatives populaires](#)).

11.023 Frais de formation et de perfectionnement. Imposition des frais. Loi

Message du 4 mars 2011 relatif à la loi fédérale sur l'imposition des frais de formation et de perfectionnement à des fins professionnelles (FF 2011 2429)

Situation initiale

Le droit en vigueur admet la déduction des frais de perfectionnement en rapport avec la profession exercée, des frais de reconversion professionnelle imposée par des circonstances extérieures et des frais de réinsertion professionnelle. Désormais, seront déductibles en plus les frais d'une reconversion professionnelle volontaire et les frais en vue d'une promotion professionnelle, sans égard à la profession exercée. Les frais de formation engagés jusqu'à l'obtention d'un premier diplôme du degré secondaire II ne sont pas déductibles, comme jusqu'à présent. La déduction sera plafonnée.

Se fondant sur la motion de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (08.3450) transmise le 23 septembre 2009, le projet prévoit d'étendre la déduction des frais de formation

et de perfectionnement à des fins professionnelles à tous les frais de ce genre après la première formation du degré secondaire II. Si le contribuable ne possède pas de diplôme du degré secondaire II, tous les frais de formation et de perfectionnement à des fins professionnelles sont déductibles à partir de 20 ans révolus, pour autant qu'il ne s'agisse pas de frais engagés pour l'obtention d'un premier diplôme du degré secondaire II.

Pour l'impôt fédéral direct, la déduction est plafonnée à 6000 francs. Pour les impôts cantonaux et communaux, le plafond sera fixé par le droit cantonal.

Ne sont pas déductibles les frais de formation et de perfectionnement qui n'ont pas de fins professionnelles (loisirs, hobby).

Dans ces conditions, cette déduction se traduira par une diminution du produit annuel de l'impôt fédéral direct estimée à plus de 5 millions de francs. Les cantons peuvent déterminer eux-mêmes le plafond. S'ils adoptent le même plafond que la Confédération, la diminution annuelle des recettes des cantons et des communes devrait se monter au total à quelque 30 millions de francs.

Le projet simplifie le droit fiscal parce qu'il ne sera plus nécessaire de faire la distinction entre la formation et le perfectionnement, d'une part, ni de faire la distinction entre une reconversion professionnelle imposée par des circonstances extérieures et une reconversion professionnelle volontaire, d'autre part. En revanche, on peut se demander si la nouvelle déduction incitera vraiment un plus grand nombre de personnes à suivre une formation continue en rapport avec leur profession. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur l'imposition des frais de formation et de perfectionnement à des fins professionnelles
16.06.2011 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

Le **Conseil des Etats** est entré en matière sur le projet sans opposition, après que celui-ci avait été modifié par la commission. Ainsi, alors que le Conseil fédéral préconisait, à l'art. 33, let. j, d'accorder une déduction des frais de formation et de perfectionnement allant jusqu'à 6000 francs au total, la commission avait doublé ce montant. Par 21 voix contre 13, le conseil s'est rallié au point de vue de sa commission. Il a ensuite adopté le projet au vote sur l'ensemble, par 24 voix contre 4 et 2 abstentions.

Etat de la synthèse : juin 2011

11.028 Loi sur les banques. Modification (too big to fail)

Message du 20 avril 2011 concernant la révision de la loi sur les banques (Renforcement de la stabilité du secteur financier, too big to fail) (FF 2011 4365)

Situation initiale

Si l'une des deux grandes banques suisses connaît des difficultés, c'est le fonctionnement du système financier dans son ensemble qui est menacé, et avec lui toute l'économie nationale. L'Etat est alors pratiquement contraint d'intervenir pour sauver l'entreprise, qui est "trop grande pour être mise en faillite" (too big to fail). Celle-ci bénéficie ainsi d'une garantie implicite de l'Etat, au détriment d'un mécanisme de sanction essentiel inhérent au marché.

Le 4 novembre 2009, le Conseil fédéral a chargé une commission d'experts d'établir un rapport montrant comment limiter les risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale. La commission a présenté un rapport intermédiaire en avril 2010, puis, fin septembre, son rapport final, incluant notamment un train de mesures. Le 13 octobre 2010, le Conseil fédéral a approuvé les grands axes de ce train de mesures et chargé le Département fédéral des finances (DFF) de préparer un projet à mettre en consultation fondé sur le rapport de la commission.

Le projet de loi approfondit les propositions de la commission d'experts, tout en conservant la substance de ces dernières. Il comprend en outre des dispositions réglant le versement de rémunérations variables en cas d'octroi d'une aide de l'Etat, comme annoncé par le Conseil fédéral le 28 avril 2010. Enfin, suivant les suggestions de la commission d'experts, le projet de modification de la loi sur les banques (LB) propose des mesures d'accompagnement fiscales visant à assurer le développement et le bon fonctionnement du marché suisse des capitaux et à encourager l'émission de CoCo (contingent convertible bonds) en Suisse.

Ouverte par le Conseil fédéral le 22 décembre 2010, la procédure de consultation s'est achevée le 23 mars 2011. La majorité des quelques 70 participants à la consultation se sont déclarés entièrement favorables aux mesures législatives proposées ou en ont au moins salué le principe. Des réserves ont cependant été émises et des propositions de modifications avancées.

Compte tenu de ces réactions, le projet mis en consultation a été modifié sur les points suivants: la structure de l'organisation n'est plus un critère d'appréciation de l'importance systémique d'une banque. En matière d'organisation, le projet de loi s'en tient au principe de la subsidiarité, en ce sens que la FINMA ne pourra intervenir dans la structure d'une banque que si cette dernière n'est pas à même de fournir la preuve qu'elle a mis en oeuvre les exigences particulières qui lui sont applicables. S'agissant de la question de la rémunération, le projet de loi clarifie le fait qu'en cas d'aide de l'Etat, des restrictions pourront frapper le système de rémunération non seulement des banques d'importance systémique, mais aussi de leurs sociétés mères. Il est en outre prévu que les banques non organisées en sociétés anonymes pourront aussi émettre des instruments de capital similaires aux CoCo (emprunts assortis d'un abandon de créances), à titre de capital social supplémentaire. De plus, les dispositions en matière d'assainissement ont été adaptées de manière à assurer un transfert rapide et durable des fonctions d'importance systémique dans une entité juridique autonome, afin de garantir le maintien de ces fonctions. Enfin, à l'avenir, le rapport annuel du DFF sur les questions financières et fiscales internationales devra aussi rendre compte de l'évolution de la situation internationale en matière de régulation des établissements financiers ayant une importance systémique sur le plan mondial (global systemically important financial institutions, G-SIFI) en relation avec la solution suisse au problème du too big to fail.

Les CoCo sont des titres de créance émis par la banque. En cas de survenance d'un événement déterminé (seuil déclencheur ou trigger), ils sont convertis en fonds propres ou amortis. Dans le présent message et sauf indication contraire expresse, il faut entendre par CoCo - dont la définition peut varier sur le plan international - les emprunts à conversion obligatoire en actions ou en bons de participation au sens de l'art. 13 du projet de loi (P-LB) et les emprunts assortis d'un abandon de créances (write-off) au sens de l'art. 11, al. 2, P LB.

Le passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur en matière d'impôt anticipé, tel que proposé dans le projet mis en consultation, ayant suscité un certain nombre d'oppositions - dont peu cependant quant au fond - cette mesure sera dissociée du présent projet de loi. Dès que les questions soulevées auront été examinées en détail, le Conseil fédéral soumettra au Parlement un message distinct, soit en septembre 2011 au plus tard.

Principaux éléments du projet de loi

Mesures clés: le projet de modification de la LB comprend quatre mesures clés, consistant en (1) un renforcement de la base de fonds propres, (2) un durcissement des exigences en matière de liquidités, (3) une meilleure diversification des risques destinée à réduire les interdépendances dans le secteur bancaire et (4) l'adoption de mesures organisationnelles visant à garantir le maintien des fonctions d'importance systémique (par ex. services de paiement) même en cas de menace d'insolvabilité. Les exigences en matière de fonds propres et celles relatives à l'organisation sont étroitement corrélées: si le ratio de fonds propres de la banque tombe au-dessous d'un certain seuil (trigger), le plan d'urgence prévu se déclenche afin de garantir le maintien des fonctions d'importance systémique. Simultanément, les CoCo de la banque sont convertis en fonds propres de base de haute qualité (common equity).

Principales modifications législatives: les modifications de la LB proposées dans le projet de loi incluent la définition des termes "banque d'importance systémique" et "fonction d'importance systémique", ainsi que la description des exigences particulières que doit satisfaire une telle banque (fonds propres, liquidités, répartition des risques et organisation). Le projet de loi confie en outre à la Banque nationale suisse (BNS) le soin d'établir par voie de décision quelles banques sont d'importance systémique et au Conseil fédéral celui de définir par voie d'ordonnance les exigences particulières imposées à ces banques. Les banques d'importance systémique seront par ailleurs tenues de prouver, en produisant un plan d'urgence approprié, que le maintien de leurs fonctions systémiques est garanti même en présence d'une menace d'insolvabilité. Chaque banque sera en principe libre de concevoir ce plan d'urgence comme elle l'entend. Les critères permettant d'évaluer la preuve, de même que les mesures que la FINMA pourra ordonner si la banque ne peut pas fournir cette preuve, seront également réglés par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance. Se fondant sur l'ordonnance, la FINMA disposera des exigences particulières imposées à chaque établissement par voie de décision, en appliquant le principe de la subsidiarité en relation avec

l'organisation. Le Conseil fédéral est également chargé d'imposer des restrictions au système de rémunération variable des banques d'importance systémique lorsqu'elles bénéficient du soutien de la Confédération.

Aux fins de l'application des nouvelles prescriptions relatives aux fonds propres, le projet de loi met de nouveaux instruments à la disposition des banques, à savoir le capital de réserve et le capital convertible. Si les fonds propres de base de haute qualité diminuent jusqu'à un certain seuil synonyme de menace d'insolvabilité, la conversion du capital apporte les fonds propres garantissant le maintien des fonctions systémiques. Ce capital social supplémentaire ne doit être utilisé que pour renforcer le capital propre en relation avec les nouvelles prescriptions en matière de fonds propres.

Le projet de loi comporte également deux mesures d'accompagnement fiscales, consistant, la première, en une suppression générale du droit de timbre d'émission sur les obligations et les papiers monétaires et, la seconde, en une suppression de ce même droit de timbre d'émission sur les droits de participation, pour autant que ceux-ci résultent de la conversion de CoCo. On entend ainsi éviter que les banques d'importance systémique ne soient grevées d'un impôt alors qu'elles sont déjà en difficulté. De plus, l'exonération du droit de timbre d'émission en cas de conversion de CoCo vaut aussi pour les autres banques.

Aperçu du projet de loi distinct visant à dynamiser le marché suisse des capitaux

En septembre 2011 au plus tard, le Conseil fédéral soumettra au Parlement un message concernant la dynamisation du marché suisse des capitaux.

Conjointement avec la suppression du droit de timbre d'émission sur les obligations et les papiers monétaires prévue dans le présent projet de loi, le passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur en matière d'impôt anticipé sur les rendements de ces titres vise à augmenter l'attrait de l'ensemble du marché suisse des capitaux et, partant, de l'émission d'emprunts à conversion obligatoire en Suisse. L'émission de CoCo en Suisse accroît la sécurité du droit, ce qui peut être déterminant pour le bon fonctionnement du dispositif de garantie proposé en cas de menace d'insolvabilité.

Les nouvelles dispositions limitent la perception de l'impôt anticipé sur les rendements des obligations et des papiers monétaires aux personnes physiques domiciliées en Suisse. Les personnes morales et les investisseurs institutionnels bénéficient pour leur part d'une exonération générale de cet impôt.

L'impôt anticipé conservera son caractère de garantie et n'aura pas d'effet libératoire. Son taux restera inchangé à 35 %.

Enfin, la perte de recettes que le présent projet de loi entraîne pour la Confédération sera partiellement compensée, d'une part, par l'augmentation des recettes des impôts sur le revenu et sur le bénéfice résultant de la relance du marché suisse des capitaux et, d'autre part, par une éventuelle progression des recettes due au passage au principe de l'agent payeur en matière d'impôt anticipé sur les rendements des obligations et des papiers monétaires.

Conséquences économiques

Considérées dans leur ensemble, les mesures proposées vont augmenter la stabilité des banques et renforcer le système financier, ce qui permettra d'éviter à l'avenir les coûts énormes que les crises financières graves ont aujourd'hui pour le contribuable et pour l'économie nationale. Les banques suisses d'importance systémique verront certes leurs coûts augmenter, mais elles bénéficieront en contrepartie, à long terme, d'une confiance accrue des investisseurs, ce qui constituera un avantage concurrentiel certain, tant pour la place financière suisse dans son ensemble que pour chacun des établissements concernés.

On ne peut toutefois exclure que les banques d'importance systémique ne tentent de répercuter l'augmentation de leurs coûts sur leurs clients. A l'extrême, il pourrait même en résulter une diminution à court terme de l'octroi de crédits. Il s'agit cependant d'un marché sur lequel les banques d'importance systémique sont soumises à une intense concurrence de la part des autres banques. Ainsi, même si elles réduisaient leur offre de crédit, la demande pourrait continuer à être satisfaite par ces dernières, au moins à moyen terme.

S'agissant des mesures fiscales, elles auront pour effet de dynamiser le marché suisse des capitaux, ce qui améliorera les possibilités de financement des entreprises. Par ailleurs, sur le plan national, les mesures clés proposées élimineront les distorsions de la concurrence existant actuellement entre les banques d'importance systémique et les autres en raison de la garantie de fait de l'Etat dont bénéficient les premières, ce qui débouchera probablement sur une intensification de la concurrence. Sur le plan

international, la solvabilité des grandes banques suisses se trouvera renforcée, de sorte qu'elles devraient pouvoir se refinancer à moindres coûts.

La suppression du droit de timbre d'émission sur les capitaux de tiers se traduira quant à elle par un recul annuel des recettes fiscales de la Confédération de 220 millions de francs nets (déduction faite de la part des recettes de cet impôt provenant des propres activités d'émission de la Confédération). Pour les cantons et les communes, il en résultera en revanche une économie directe d'environ 30 millions de francs par année. Cantons et communes profiteront en outre du fait que la suppression de cet impôt déchargera également les entreprises en mains publiques. Les réactions d'adaptation des banques d'importance systémique et les effets sur les bénéficiaires et sur la création de valeur se traduiront par d'autres diminutions de recettes, qu'il n'est cependant pas possible de chiffrer.

Enfin, l'analyse d'impact de la réglementation montre que les avantages à long terme des mesures proposées sont supérieurs à leurs coûts, tant pour le contribuable que pour l'économie nationale. (Source: message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (Loi sur les banques, LB) (Renforcement de la stabilité dans le secteur financier, too big to fail)

14.06.2011	CE	Début du traitement
16.06.2011	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
15.09.2011	CN	Début du traitement
19.09.2011	CN	Divergences.
21.09.2011	CE	Divergences.
22.09.2011	CN	Divergences.
27.09.2011	CE	Divergences.
28.09.2011	CN	Divergences.
29.09.2011	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
29.09.2011	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
30.09.2011	CE	La loi est adoptée au vote final.
30.09.2011	CN	La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** a décidé l'entrée en matière sans opposition ; il a ainsi suivi la proposition de sa commission, chargée de l'examen préalable, qui était entrée en matière à l'unanimité sur le projet. Faisant référence à la faillite de la banque Lehman Brothers - point de départ de la crise financière et, à ce titre, prélude à un tournant historique au même titre que la chute du mur de Berlin, les attentats du 11 septembre ou, dans une moindre mesure, l'organisation des Jeux olympiques de Pékin -, le rapporteur de la commission a souligné à quel point il était devenu nécessaire de soumettre le secteur bancaire à une réglementation plus stricte.

Abordant ensuite la question clé du projet, à savoir la dotation en fonds propres des banques d'importance systémique, il a invité le conseil à suivre la majorité de la commission - qui voulait que les exigences en la matière (19 % des actifs pondérés en fonction des risques) s'appliquent aussi bien au groupe qu'à la maison mère - et non pas la minorité, qui proposait que ces exigences s'appliquent uniquement au niveau du groupe.

Appuyant le rapporteur de la commission, Anita Fetz (S, BS) et d'autres députés de gauche ont souligné que les fonds propres exigés se calculeraient sur le seul capital pondéré en fonction des risques (soit, par exemple, 200 milliards de francs dans le cas d'UBS) et non pas sur la somme du bilan (environ 1500 milliards de francs pour UBS). Anita Fetz a aussi tiré un parallèle avec les PME et les ménages privés, indiquant qu'aucune banque ne leur octroierait de crédit s'ils ne possédaient que 5 % de fonds propres. A l'inverse, Hannes Germann (V, SH) a considéré que la mise en oeuvre de la proposition du Conseil fédéral entraînerait une surcapitalisation des banques concernées, ce qui aurait tendance à les désavantager par rapport à leurs concurrents internationaux. This Jenny (V, GL) lui a rétorqué que, dans la plupart des branches, une capitalisation importante ne constituait pas un handicap. D'autres députés ont signalé qu'un risque résiduel demeurerait en tout état de cause. Après avoir répondu à toutes les objections, la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a attiré l'attention du conseil sur le fait que Credit Suisse, qui s'était toujours montré critique envers les exigences en matière de fonds propres - notamment en ce qui concerne la maison mère et les domaines d'activité d'importance systémique -,

s'était entre-temps rendu à l'avis du Conseil fédéral, comme en attestait une déclaration écrite de la banque.

Lors de la discussion par article, le conseil a rejeté non seulement des propositions émanant de la gauche et visant à durcir les dispositions relatives aux fonds propres, mais aussi des propositions du camp bourgeois qui visaient au contraire à limiter les exigences en matière de fonds propres applicables au niveau des groupes. Il a également suivi sa commission sur certains points secondaires qu'elle entendait modifier. A l'issue d'un débat nourri, le conseil a adopté, par 26 voix contre 9, une proposition visant à supprimer le droit de timbre d'émission sur les obligations et sur les papiers monétaires, avec pour objectif d'augmenter l'attrait du marché suisse des capitaux et, partant, de favoriser l'émission d'emprunts à conversion obligatoire sous certaines conditions (contingent convertible bonds, CoCo) ; il est ainsi resté sourd aux arguments de la gauche, dont certains représentants ont critiqué le fait que ces exonérations fiscales n'avaient pas de rapport direct avec la régulation bancaire. Au vote final, le projet a été adopté par 36 voix contre 0 et 2 abstentions.

Lors du débat d'entrée en matière, le **Conseil national** a tout d'abord dû se prononcer sur une proposition de renvoi déposée par des députés du camp bourgeois. Cette proposition visait à charger le Conseil fédéral, premièrement, d'élaborer des mesures contraignantes relatives à l'organisation des banques d'importance systémique, qui permettent de supprimer l'obligation d'assistance effective et légale au sein des groupes en ce qui concerne les fonctions systémiques ; deuxièmement, de modifier le projet de loi de manière à garantir la sécurité du droit et à éliminer les désavantages concurrentiels ; et troisièmement, de soumettre au Parlement le texte de l'ordonnance conjointement avec celui de la loi. Après avoir décidé sans opposition d'entrer en matière, le conseil a rejeté la proposition de renvoi par 115 voix contre 45, seul le groupe UDC l'ayant soutenue.

Au cours de la discussion par article, le conseil a dû se pencher sur de nombreuses propositions de minorité. Il a tout d'abord clairement rejeté, par 110 voix contre 45, une proposition du groupe UDC visant à supprimer l'obligation effective faite aux entreprises de prêter assistance à une société du groupe. Par ailleurs, le groupe des Verts a déposé une proposition selon laquelle les banques qui acceptent des dépôts du public et qui effectuent des opérations de crédit ne peuvent exercer le commerce des papiers-valeurs. Avec cette proposition, le groupe des Verts souhaitait poser les jalons d'un système de cloisonnement bancaire, ce qui, aux yeux de la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, constituerait une entrave à la liberté économique et à la liberté d'organisation. La chef du DFF a ajouté que la commission d'experts avait longuement discuté d'une éventuelle interdiction des opérations pour compte propre, et l'avait finalement rejetée. Se ralliant à l'avis des experts, du Conseil fédéral et de la commission chargée de l'examen préalable, le conseil a rejeté cette proposition par 138 voix contre 18 ; seul le groupe des Verts a voté, en bloc, pour sa proposition. A l'art. 8, al. 3, la majorité de la commission proposait à son conseil, par 14 voix contre 12, d'attribuer au Conseil fédéral la compétence de déterminer quelles étaient les banques qui avaient une importance systémique ; le Conseil des Etats, lui, avait décidé de suivre le projet du Conseil fédéral et d'attribuer ce mandat à la Banque nationale suisse (BNS). Par 87 voix contre 77, le Conseil national a finalement soutenu la proposition de la minorité, qui proposait de se rallier au Conseil fédéral et au Conseil des Etats. Les groupes CEg et UDC ont voté presque en bloc pour la proposition de la majorité.

A l'art 9, al. 2, let. a, ch. 4, une minorité rose-verte a proposé que le ratio de fonds propres doive être d'au moins 10 %, sur la base des actifs non pondérés en fonction des risques. Selon elle, un ratio de fonds propres indépendant du capital pondéré en fonction des risques offrait davantage de sécurité ; en outre, la pondération des risques serait définie par les banques elles-mêmes, une solution que la minorité rejetait. De l'avis de la majorité, une telle réglementation mettrait en péril l'existence des banques suisses. Le conseil a rejeté cette proposition par 112 voix contre 52, seuls le groupe des Verts et le groupe socialiste l'ayant soutenue.

A l'art. 9, al. 2, let. d, le Conseil des Etats avait " ramolli " - selon les termes de la porte-parole d'une minorité I - le projet du Conseil fédéral : aux yeux de cette minorité, alors que le Conseil fédéral souhaitait qu'une banque soit organisée de telle sorte que le maintien de ses fonctions d'importance systémique soit garanti, le Conseil des Etats ne prévoyait qu'un plan d'urgence. C'est pourquoi la minorité I proposait de revenir à la version du Conseil fédéral. Une minorité II souhaitait quant à elle introduire une structure de holding ou un système de cloisonnement bancaire. Enfin, la majorité proposait de se rallier à la décision du Conseil fédéral. Par 112 voix contre 51, la proposition de la majorité l'a emporté sur la proposition de la minorité I, soutenue par le camp rose-vert, le porte-parole de la majorité ayant expliqué que cette dernière ne souhaitait pas introduire un plan d'urgence par mesure de précaution. La proposition de la minorité II a

ensuite été rejetée par 97 voix contre 65, seuls le groupe des Verts et le groupe UDC l'ayant soutenue en bloc.

A l'art. 9, deux minorités roses-vertes proposaient d'introduire deux nouveaux alinéas 3 et 4. Aux termes de l'al. 3, les banques d'importance systémique payeraient une taxe en échange de la garantie implicite de l'Etat, le Conseil fédéral définissant le montant de la taxe en fonction des risques encourus. Selon l'al. 4, les systèmes de rémunérations devraient prévoir que les banques d'importance systémique n'aient pas le droit de créer des incitations au risque disproportionnées. Le rapporteur de la commission et la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf ont émis les mêmes réserves quant à l'al. 3 : étant donné que le projet vise justement à supprimer la garantie implicite de l'Etat, il ne serait pas judicieux de se servir de cette dernière pour justifier le prélèvement d'une taxe. Ils ont également rejeté l'al. 4, soulignant qu'il n'y avait pas lieu de discuter d'une éventuelle réglementation des systèmes de rémunération dans le cadre du présent projet ; en outre, ils ont estimé qu'une réglementation des rémunérations générale et propre aux grandes banques était contraire aux principes de l'Etat de droit. Les deux propositions de minorité ont été clairement rejetées, soutenues uniquement par le groupe des Verts et le groupe socialiste.

A l'art. 10, qui concerne l'application de la réglementation à la banque concernée, le Conseil des Etats avait décidé que la FINMA devait informer le public de la teneur des exigences particulières que la banque d'importance systémique devait remplir ; la majorité de la commission du Conseil national a pour sa part proposé que la FINMA ne l'informe que des grandes lignes de cette décision. La majorité de la commission a proposé d'ajouter un al. 3bis selon lequel le rabais était complètement garanti si le maintien des fonctions systémiques en Suisse était mis en oeuvre. Une minorité a proposé de biffer cet ajout, mais le conseil a suivi l'avis de la majorité, créant ainsi une nouvelle divergence avec le Conseil des Etats.

A l'al. 4, une minorité a proposé d'introduire une nouvelle let. d selon laquelle le Conseil fédéral, après avoir entendu la FINMA et la BNS, devait régler les systèmes de gestion des risques et de surveillance du négoce pour le compte propre limité aux activités nécessaires à l'entreprise. Cette proposition a également été rejetée. Toutes les propositions de minorité étaient soutenues par le camp rose-vert.

A l'art. 10a, qui porte sur de nouvelles mesures concernant les rémunérations, la majorité de la commission a proposé de suivre les décisions du Conseil des Etats aux al. 1 et 2 ; à l'al. 3, par contre, elle a proposé une modification d'ordre rédactionnel. Le conseil a adopté toutes ces propositions. Une minorité de la commission a proposé d'ajouter un art. 10b portant sur la dissociation des fonctions d'importance systémique, une proposition que le conseil a rejetée par 121 voix contre 52. Le groupe UDC a voté en bloc pour la proposition de la minorité.

La majorité de la commission a proposé d'introduire un art. 11a permettant au Conseil fédéral de prévoir que, outre les emprunts à conversion obligatoire, d'autres instruments d'efficacité comparable soient utilisés pour renforcer la dotation en fonds propres des banques d'importance systémique. Une minorité a proposé d'introduire un al. 5 à l'art. 11, selon lequel les emprunts à conversion obligatoire sont constitués conformément au droit suisse et relèvent de la juridiction suisse ; cette minorité craignait en effet que les emprunts à conversion obligatoire émis à l'étranger ne puissent pas être obtenus à temps pour un assainissement. Les partisans de la majorité ont rétorqué qu'il serait difficile, pour les banques, de se procurer les fonds nécessaires à ces nouveaux prêts uniquement sur le marché intérieur. La proposition de la minorité a été rejetée par 97 voix contre 76 ; le camp rose-vert a voté en bloc pour cette proposition et le groupe CEG était partagé sur la question.

Une autre minorité a proposé de biffer l'art. 11a. La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a soutenu cette proposition, estimant que l'art. 11 prévoyait déjà tous les instruments de surveillance possibles. Au contraire, le rapporteur de la commission a souligné que la formulation ouverte de l'art. 11a permettait l'utilisation de nouveaux instruments de capital. Par 99 voix contre 71, le conseil a suivi la proposition de la majorité de la commission, créant ainsi une autre divergence avec le Conseil des Etats ; le camp bourgeois, ainsi que la majorité du groupe CEG, ont soutenu la proposition de la majorité.

Le conseil a créé une nouvelle divergence au ch. IIbis, selon lequel le Conseil fédéral est tenu de soumettre la première adoption des projets d'ordonnance à l'approbation de l'Assemblée fédérale. La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf s'est demandé si une telle disposition était conforme à l'Etat de droit, étant donné que, en règle générale, les ordonnances du Conseil fédéral étaient soumises au Parlement pour consultation uniquement et non pour approbation. Elle a toutefois précisé que le Conseil fédéral était disposé à faire une exception, puisque l'ordonnance pourrait porter sur des décisions politiques d'importance majeure.

Au ch. III, la majorité de la commission a proposé au conseil d'ajouter un al. 3 selon lequel les emprunts à conversion obligatoire ne sont pas soumis à l'impôt anticipé pendant cinq ans ; une minorité s'est opposée à cet ajout. Le conseil a suivi l'avis de la majorité par 115 voix contre 63, créant ainsi une nouvelle divergence avec le Conseil des Etats.

Le Conseil des Etats avait auparavant décidé de suivre la proposition du Conseil fédéral et de renoncer aux droits de timbre pour les emprunts à conversion obligatoire ; pour des raisons d'égalité de traitement, la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a proposé que les obligations et les papiers monétaires soient eux aussi exonérés du droit de timbre d'émission. Une minorité a proposé de supprimer ces modifications de la loi sur les droits de timbre, craignant qu'elles s'accompagnent de pertes fiscales importantes. Les partisans de la décision du Conseil des Etats ont rétorqué que renoncer aux droits de timbre pour les emprunts à conversion obligatoire rendait ces derniers plus attractifs et que, actuellement, les plus gros contributeurs des droits de timbre d'émission étaient les pouvoirs publics. Le conseil a suivi l'avis de sa commission par 115 voix contre 62.

Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet par 121 voix contre 42.

Le projet a ensuite été renvoyé au **Conseil des Etats** en procédure d'élimination des divergences. La première divergence sur laquelle le conseil a débattu concernait l'art. 10, al. 1 : la majorité de la commission a proposé de se rallier à la décision du Conseil national, alors qu'une minorité a proposé à son conseil de maintenir sa décision. Par 23 voix contre 18, le conseil a décidé de suivre l'avis de la minorité. La majorité de la commission a ensuite proposé de biffer l'al. 3bis ajouté par le Conseil national, alors qu'une minorité a proposé de se rallier à la décision de ce dernier. Le conseil a suivi l'avis de la majorité, rejetant clairement la proposition de la minorité par 34 voix contre 5. Il a par ailleurs biffé l'art. 11a relatif aux autres instruments de surveillance, le ch. IIbis selon lequel le Conseil fédéral est tenu de soumettre l'ordonnance à l'approbation du Parlement, ainsi que le ch. III, al. 3 et le ch. 4, selon lesquels les intérêts des emprunts à conversion obligatoire ne sont pas soumis à l'impôt anticipé pendant cinq ans. Le **Conseil national** a maintenu sa décision sur l'art. 10, al. 1, qui règle la teneur des décisions de la FINMA et la manière dont celles-ci sont respectées ainsi que l'information du public à ce sujet. A une nette majorité, le conseil a également maintenu sa décision sur le ch. IIbis portant sur l'approbation de l'ordonnance par le Parlement. Enfin, il a également maintenu sa décision relative à l'exonération temporaire de l'impôt anticipé sur les emprunts à conversion obligatoire.

Le **Conseil des Etats** a suivi la décision du Conseil national concernant l'art. 10, al. 1. Par contre, il a maintenu ses décisions concernant les autres divergences (ch. IIbis, ch. III, al. 3, et ch. 4). Le projet est donc retourné au **Conseil national**, qui a maintenu sa décision concernant l'art. IIbis; par ailleurs, il a éliminé la divergence sur le ch. III, al. 3 ; enfin, sur la proposition de sa commission, il a assoupli le ch. 4 : seuls les émetteurs étrangers seront exonérés de l'impôt anticipé.

Etant donné qu'il subsistait encore des divergences, le projet a été soumis à la **conférence de conciliation**. Au ch. IIbis, cette dernière a proposé de se rallier à la décision du Conseil national et de soumettre l'ordonnance à l'approbation du Parlement ; elle a par ailleurs proposé de biffer le ch. 4 relatif à l'impôt anticipé, comme le souhaitait le Conseil des Etats. Les deux conseils se sont ralliés aux propositions de la conférence de conciliation.

Au vote final, le Conseil national a adopté le projet par 137 voix contre 46 et 9 abstentions ; le Conseil des Etats en a fait de même par 41 voix contre 0 et 3 abstentions.

Comptes d'Etat

08.003 Compte d'Etat 2007

Message du 2 avril 2008 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2007

Situation initiale

Avec un solde de financement ordinaire de 4,1 milliards, les comptes de la Confédération présentent en 2007 un résultat nettement meilleur que prévu au budget (0,9 milliard), mais également que celui de l'année précédente (2,5 milliards). Les recettes progressent de 5,8 % et les dépenses de 3 % en comparaison avec l'année précédente. Le dynamisme qui a caractérisé l'économie pendant l'année écoulée est pour beaucoup dans ce bon résultat. Alors que le budget partait de l'hypothèse d'une croissance du PIB nominal de 2,8 %, les estimations les plus récentes l'évaluent à 4,5 %. Les recettes ont donc logiquement été très supérieures à celles prévues au budget.

Il est non moins réjouissant de constater que cette évolution positive doit également beaucoup aux dépenses. Leur croissance est largement inférieure à celle enregistrée par l'économie dans son ensemble, et les dépenses effectuées sont inférieures de 1,1 milliards aux prévisions budgétaires. D'où un léger recul de la quote-part des dépenses de la Confédération (de 10,8 % à 10,6 %). L'excédent substantiel des comptes reflète ainsi dans une large mesure le maintien de la discipline budgétaire de la Confédération.

Deux transactions sont à signaler du côté des dépenses et recettes extraordinaires, soit une dépense extraordinaire d'environ 7 milliards, relative au versement du produit de la vente d'or de la BNS au Fonds de compensation de l'AVS, et des recettes extraordinaires de 0,8 milliard issues de la vente d'actions de Swisscom.

Le solde de financement de la Confédération affiche ainsi un déficit de 2,3 milliards. Ce chiffre doit toutefois être relativisé, car le transfert du produit de la vente d'or n'est que la contrepartie de la recette extraordinaire correspondante comptabilisée en 2005. Cette transaction est donc financièrement neutre et n'a aucun effet sur le niveau de la dette de la Confédération. Quant au produit de la vente d'actions, il a été exclusivement affecté à la réduction de la dette - conformément au principe du frein à l'endettement. Le solde de financement entraîne ainsi un net recul de la dette de la Confédération et une réduction du taux d'endettement (de 25,4 % à 23,8 %). (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral I concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2007

26.05.2008 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

28.05.2008 CE Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral II concernant les comptes du fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2007

26.05.2008 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

28.05.2008 CE Adhésion.

Projet 3

Arrêté fédéral III concernant les comptes 2007 du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF)

26.05.2008 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

28.05.2008 CE Adhésion.

Projet 4

Arrêté fédéral IV concernant le compte 2007 de la Régie fédérale des alcools

26.05.2008 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

28.05.2008 CE Adhésion.

Le **Conseil national** a approuvé les comptes 2007 par 120 voix contre 41. Seul le groupe UDC s'est majoritairement opposé à cette décision. Malgré les très bons résultats du compte de financement ordinaire, plusieurs critiques ont été émises. La gauche a insisté sur la croissance de la charge de travail à laquelle devaient faire face les employés de l'administration fédérale, associant la forte augmentation des heures supplémentaires au programme d'allègement budgétaire. Elle s'est en outre opposée à la règle complétant le frein à l'endettement proposée dans le cadre de la révision en cours de la loi sur les finances. Werner Marti (S, GL) a contesté l'utilité de cette règle, qui vise à étendre le frein à l'endettement aux dépenses extraordinaires. Selon lui, elle ne ferait que reporter la résolution des problèmes existants, d'autant qu'il faudra financer, d'une manière ou d'une autre, l'assainissement de l'assurance-invalidité et la réalisation des infrastructures nécessaires.

S'ils se sont félicités de ce bon résultat, les conseillers bourgeois ont toutefois insisté sur l'importance de maintenir cette rigueur budgétaire, d'autant que les perspectives conjoncturelles commencent déjà à se détériorer. Partageant ce point de vue, le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a ajouté que des demandes de financement supplémentaires avaient déjà été déposées (financement des intérêts de l'AI, avenir du trafic ferroviaire [projets ZEB 1 et 2], augmentation de l'aide au développement, accord agricole de libre-échange et agriculture) et que des diminutions de recettes étaient également prévues (imposition de la famille, compensation de la progression à froid et troisième réforme de l'imposition des entreprises), pour une somme totale avoisinant les 20 milliards de francs.

Le groupe UDC a rejeté le compte d'Etat, considérant que les efforts qui avaient été entrepris en matière de politique budgétaire étaient insuffisants. Pour Ueli Maurer (V, ZH), le compte donne une image trop optimiste de la réalité. En effet, le fait que les provisions nécessaires n'y figurent pas fausse le résultat.

Le Conseil fédéral a été la cible de nombreuses critiques de la part de différents partis politiques, qui lui reprochent d'avoir renoncé à la réforme des départements. Plusieurs porte-parole ont également critiqué la lenteur avec laquelle le Conseil fédéral procédait au réexamen des tâches de la Confédération.

Le **Conseil des Etats** a lui aussi approuvé les comptes, sans en débattre. Le rapporteur de la commission Philipp Stähelin (C, TG) a salué le bon résultat du compte d'Etat, mais a mis en garde contre un excès d'optimisme, rappelant que les recettes enregistrées étaient principalement le fruit du dynamisme conjoncturel de l'économie suisse l'année précédente et que cette situation pouvait changer très vite. Le Conseil des Etats a adopté tous les arrêtés à l'unanimité.

09.003 **Compte d'Etat 2008**

Message du 1er avril 2009 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2008

Situation initiale

Le compte 2008 présente un déficit de financement de 3,6 milliards. Ce résultat s'explique par deux éléments contraires: un excédent considérable dans le budget ordinaire d'une part et des dépenses extraordinaires élevées d'autre part. Avec un excédent de 7,3 milliards, le solde de financement ordinaire dépasse celui de l'année précédente (amélioration de 3,2 milliards) et celui du budget (amélioration de 6,2 milliards) et s'inscrit ainsi dans la tendance qui, depuis l'introduction du frein à l'endettement en 2003, vise à améliorer par étapes les finances fédérales.

Cette amélioration est presque exclusivement due aux recettes, notamment à l'impôt anticipé et à l'impôt fédéral direct, dont l'évolution est volatile. En outre, en 2008, le budget ordinaire confirme que la discipline en matière budgétaire est maintenue: les dépenses sont inférieures aux montants budgétés bien que les parts de tiers marquent une forte hausse en raison de recettes plus élevées.

Alors que le budget ordinaire témoigne d'une économie suisse encore généralement positive, le budget extraordinaire a subi les conséquences des événements dramatiques survenus sur les marchés financiers. Dans le cadre des mesures visant à renforcer le système financier suisse, la Confédération a réalisé des dépenses d'investissement extraordinaires à hauteur de 6 milliards pour souscrire l'emprunt à conversion obligatoire d'UBS.

Compte tenu des besoins extraordinaires prévus pour plus de 5 milliards (découlant notamment de l'introduction de la RPT, de la première attribution au fonds d'infrastructure et du versement unique à PUBLICA), le budget extraordinaire affiche un découvert de 11 milliards en 2008.

Malgré le déficit de financement dû à ces dépenses extraordinaires élevées, l'augmentation de 0,8 milliard de la dette est relativement faible. Il a donc même été possible de réduire encore le taux d'endettement. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral I concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2008

27.05.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

05.06.2009 CN Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral II concernant les comptes du fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2008

27.05.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

05.06.2009 CN Adhésion.

Projet 3

Arrêté fédéral III concernant le compte 2008 du fonds d'infrastructure

27.05.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

05.06.2009 CN Adhésion.

Projet 4

Arrêté fédéral IV concernant les comptes 2008 du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF)

27.05.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

05.06.2009 CN Adhésion.

Projet 5

Arrêté fédéral V concernant le compte 2008 de la Régie fédérale des alcools

27.05.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

05.06.2009 CN Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, le compte d'Etat 2008 a été adopté sans débat. Tous les arrêtés ont été adoptés à l'unanimité.

Le **Conseil national** a lui aussi adopté tous les arrêtés, même si les débats ont été plus animés qu'au Conseil des Etats. Eu égard aux turbulences que rencontrent les marchés financiers internationaux et à la conjoncture toujours plus défavorable, les avis ont divergé concernant la future politique financière de la Confédération. Alors que la gauche a critiqué les réformes fiscales en suspens et a demandé la mise sur pied d'un nouveau programme conjoncturel, les députés bourgeois ont notamment loué l'efficacité du frein à l'endettement et ont mis en garde contre toute précipitation en matière de politique conjoncturelle. Seul le groupe UDC a rejeté le compte d'Etat proprement dit. Selon lui, l'évaluation des risques aurait été minimisée et, en conséquence, les provisions auraient été trop faibles et le compte d'Etat aurait dans l'ensemble été trop optimiste. Tous les autres groupes ont dénoncé l'attitude de l'UDC, rappelant notamment que ces critiques n'avaient jamais été formulées au sein de la commission chargée de l'examen préalable. Le Conseil national a finalement adopté tous les arrêtés.

10.003 Compte d'Etat 2009

Message du 31 mars 2010 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2009

Situation initiale

Entre l'adoption du budget 2009 et l'approbation du compte 2009 par le Conseil fédéral, le monde a été frappé par l'une des plus graves crises financières et économiques de ces dernières décennies. Le résultat du compte n'en est que plus inattendu.

L'excédent de près d'un milliard prévu au budget ordinaire sur la base de l'hypothèse d'une croissance durable de l'économie a été nettement dépassé, en dépit du recul du produit intérieur brut (PIB). Il atteint 2,7 milliards, l'amélioration étant liée tant à des hausses de recettes qu'à des diminutions de dépenses. Un examen plus attentif révèle toutefois l'ampleur du ralentissement économique. On constate ainsi que le recul du PIB a eu des répercussions fortes et immédiates sur la taxe sur la valeur ajoutée. La diminution du produit de la TVA n'a pu être compensée que par le biais des impôts ayant notamment pour base d'imposition les années de haute conjoncture précédentes (impôt fédéral direct, impôt anticipé). Du

côté des dépenses, le compte 2009 est marqué par les mesures de stabilisation pour un montant d'environ 1 milliard. Ces surcroûts de dépenses liées à la conjoncture ont été compensés par des diminutions de dépenses d'un montant équivalent, également liées à la conjoncture (dépenses d'intérêts, parts de tiers aux recettes). Le fait que les dépenses soient, au total, inférieures de 0,8 milliard au montant budgétisé témoigne de la discipline constante observée par le Conseil fédéral et l'administration.

Le résultat ordinaire du compte 2009 est inférieur de 4,6 milliards à celui du compte 2008, qui avait enregistré un excédent record de 7,3 milliards. On constate ainsi clairement que, l'an dernier, la Confédération a donné une impulsion conjoncturelle nettement expansive. Comme les finances fédérales étaient en excellente santé au début de la crise, l'impulsion conjoncturelle requise pour stabiliser l'économie n'a engendré ni déficit, ni croissance de la dette, contrairement à l'évolution internationale.

L'engagement de la Confédération en faveur de l'UBS se répercute également sur le résultat du compte. Avec un montant de 7,2 milliards, le produit de la vente de l'emprunt à conversion obligatoire dépasse de 1,2 milliard les dépenses extraordinaires effectuées en 2008 en faveur de la banque. Les mesures prises en novembre 2008 pour stabiliser le système financier suisse ont ainsi aussi profité financièrement à la Confédération. Avec le produit de cette vente, enregistré en majeure partie à titre de recettes extraordinaires, le résultat du compte de financement 2009 affiche un excédent de près de 10 milliards, qui permet de procéder à une nouvelle réduction massive de la dette de la Confédération, ramenée ainsi à 111 milliards. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral I concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2009

03.06.2010 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

08.06.2010 CE Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral II concernant les comptes du fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2009

03.06.2010 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

08.06.2010 CE Adhésion.

Projet 3

Arrêté fédéral III concernant le compte 2009 du fonds d'infrastructure

03.06.2010 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

08.06.2010 CE Adhésion.

Projet 4

Arrêté fédéral IV concernant les comptes 2009 du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF)

03.06.2010 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

08.06.2010 CE Adhésion.

Projet 5

Arrêté fédéral V concernant le compte 2009 de la Régie fédérale des alcools

03.06.2010 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

08.06.2010 CE Adhésion.

Le **Conseil national** et le **Conseil des Etats** ont approuvé le compte d'Etat 2009.

11.003 Compte d'Etat 2010

Message du 30 mars 2011 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2010 (FF 2011 3555)

Situation initiale

Le compte 2010 est marqué du sceau de l'expansion économique: il présente un excédent de 3,6 milliards au compte de financement et dépasse ainsi de 850 millions le résultat de l'année précédente.

Cette amélioration est liée, d'une part, à une hausse notable des recettes de 3,1 %, qui est nettement supérieure à la croissance du produit intérieur brut (PIB) nominal (2,0 %). Elle s'explique, d'autre part, par le fait que les dépenses ont progressé de façon relativement modérée (+ 1,8 %), notamment parce que les dépenses requises dans le cadre des mesures de stabilisation conjoncturelle ont été nettement moins importantes en 2010 (3e phase) qu'en 2009 (1re et 2e phases). Le compte reflète ainsi la reprise de la conjoncture, y compris sur le plan des dépenses. Les dépenses extraordinaires s'élèvent à 400 millions et concernent des paiements requis dans le cadre de la redistribution des recettes de la taxe CO2 provenant des années 2008 à 2010. Elles sont compensées par des recettes extraordinaires d'un même montant issues des années 2008 à 2009. Le résultat du compte est supérieur de 5,6 milliards au montant budgétisé. Ce renversement de situation (le déficit prévu au budget s'est transformé en excédent) est dû en majeure partie à la vigueur inattendue de la reprise économique en Suisse. Elaboré sous le signe de la crise, le budget 2010 présentait un déficit de plus de 2 milliards, comme l'avait annoncé le Conseil fédéral dans son message du 19 août 2009. Il a ainsi été fondé sur l'hypothèse d'une forte récession en 2009, suivie par une reprise encore hésitante en 2010. Rétrospectivement, la récession s'avère avoir été l'une des plus fortes survenues depuis les années 70, sans pour autant atteindre l'ampleur prévue au budget. De plus, la reprise a dépassé les espérances. D'où une bonne partie des améliorations par rapport au budget enregistrées du côté des recettes (4,6 mrd). En dépit de l'excellent résultat du compte, la dette brute de la Confédération n'a diminué que de 400 millions environ par rapport à l'année précédente. Un examen attentif du bilan montre toutefois qu'un afflux net de fonds a permis de réduire encore de quelque 2 milliards la dette portant intérêts. Par contre, les engagements courants (également comptabilisés dans la dette brute) ont augmenté. Ces engagements découlent notamment des créances concernant les parts de tiers aux recettes et les demandes de remboursement au titre de l'impôt anticipé. La réduction de la dette, qui se poursuit depuis 2005, se répercute également sur le compte 2010 au niveau des dépenses d'intérêts, qui ont diminué de 300 millions supplémentaires par rapport à 2009. Celles-ci sont ainsi inférieures de près de 1,2 milliard à leur niveau maximal atteint en 2006. La discipline budgétaire maintenue depuis l'introduction du frein à l'endettement a donc aussi porté ses fruits dans le cadre du compte 2010. De plus, le bas niveau des taux d'intérêt a lui aussi contribué à l'amélioration. Grâce à la retenue dont le Parlement a fait preuve dans le cadre de la 3e phase des mesures de stabilisation, les dépenses prévues au budget 2010 ont été inférieures de 400 millions aux exigences du frein à l'endettement. Le Conseil fédéral propose d'utiliser ce solde structurel pour amortir les dépenses extraordinaires de 2 milliards prévues en 2011 (caisse de pensions des CFF, attribution unique au fonds d'infrastructure), conformément aux dispositions de la nouvelle règle complétant le frein à l'endettement. Cette mesure permettra de réduire les amortissements qui restent à effectuer, le bon résultat du compte 2010 fournissant ainsi une contribution à l'allègement futur des finances fédérales. Le compte 2010 peut être considéré comme un "certificat intermédiaire" de la politique de stabilisation menée au cours de la dernière récession. Les notes contenues dans ce certificat sont bonnes: d'un point de vue budgétaire, la stratégie consistant à accorder le rôle principal aux stabilisateurs automatiques (notamment l'assurance-chômage) et à faire preuve de retenue au niveau des mesures discrétionnaires s'est révélée payante. Le mécanisme du frein à l'endettement a lui aussi démontré son efficacité lors de la crise: le fait de prendre en compte la situation conjoncturelle dans le calcul des dépenses maximales autorisées s'est avéré pertinent, permettant d'éviter les réductions de dépenses procycliques et même de créer une certaine marge de manœuvre pour des mesures de stabilisation. L'usage de l'exception au frein à l'endettement a engendré une marge supplémentaire, permettant de redistribuer simultanément en 2010 les recettes de la taxe CO2 provenant des années 2008 à 2010 afin de soutenir le pouvoir d'achat. Rétrospectivement, on constate que la tactique d'échelonner les mesures de stabilisation en plusieurs phases s'est révélée particulièrement efficace: dicté par l'incertitude qui prévalait alors, l'échelonnement des mesures a permis d'adapter en permanence les mesures à l'évolution de la situation économique et d'éviter ainsi des interventions trop importantes et inutiles. Cette stratégie s'avère être l'une des principales causes, parallèlement à l'évolution réjouissante de la conjoncture, de la bonne santé que les finances fédérales ont retrouvé à l'issue de la crise. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral I concernant le compte d'Etat de la Confédération pour l'année 2010

09.06.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

15.06.2011 CN Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral II concernant les comptes du fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2010

09.06.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

15.06.2011 CN Adhésion.

Projet 3

Arrêté fédéral III concernant les comptes du fonds d'infrastructure pour l'année 2010

09.06.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

15.06.2011 CN Adhésion.

Projet 4

Arrêté fédéral IV concernant les comptes du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF) pour l'année 2010

09.06.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

15.06.2011 CN Adhésion.

Projet 5

Arrêté fédéral V concernant les comptes de la Régie fédérale des alcools pour l'année 2010

09.06.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

15.06.2011 CN Adhésion.

L'entrée en matière est acquise de plein droit. Le Conseil des Etats a adopté les cinq arrêtés chaque fois à l'unanimité, le Conseil national avec des majorités très claires.

Budgets et plans financiers

07.041 Budget 2008

Message du 22 août 2007 concernant le budget de la Confédération suisse pour l'an 2008

Situation initiale

Depuis le début des années 2000, le compte financier s'est régulièrement soldé par un déficit important. L'excédent de plus de 2 milliards du compte 2006 et le résultat positif prévu pour l'année en cours sont les premiers fruits de la stratégie d'assainissement des finances fédérales. Le budget 2008, qui poursuit de façon systématique sur cette lancée, prévoit un excédent important pour le solde de financement ordinaire. Il remplit de la sorte les exigences du frein à l'endettement : il respecte en effet le principe, ancré dans la Constitution et dans la loi, selon lequel la Confédération doit équilibrer à terme ses dépenses et ses recettes dans le cadre de la gestion globale des finances fédérales. Les dépenses ordinaires restent inférieures au plafond autorisé, lequel est fixé en fonction de l'estimation des recettes ordinaires corrigée d'un facteur conjoncturel. Grâce à ce facteur, la politique budgétaire peut assumer son rôle anticyclique et les finances fédérales peuvent s'équilibrer sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Si l'on prend en considération les dépenses extraordinaires, le compte financier se solde cependant par un déficit. Par un concours de circonstances diverses - entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), ouverture du fonds d'infrastructure, versement à PUBLICA et changement de système dans le domaine de l'asile et des réfugiés -, des besoins financiers extraordinaires de plusieurs milliards sont attendus pour 2008. Ces dépenses extraordinaires ne sont pas soumises au frein à l'endettement. Sans de telles exceptions, la Confédération risquerait en effet de ne plus pouvoir assumer ses tâches permanentes. Le plafond calculé pour l'ensemble des dépenses conformément au frein à l'endettement peut donc être relevé à hauteur des dépenses extraordinaires, moyennant l'approbation par la majorité qualifiée des deux Chambres. Le budget 2008 indique un solde de financement ordinaire nettement supérieur aux estimations du dernier plan financier. La conjoncture, qui restera très favorable selon les prévisions actuelles, se traduira en effet par des recettes plus élevées. Du côté des dépenses, un objectif ciblé de réduction budgétaire contribue à alléger les finances fédérales. Le budget 2008 est le second à appliquer le nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC). Grâce à ce réaménagement en profondeur de la comptabilité, l'établissement du budget ainsi que la tenue et la présentation des comptes s'effectuent de manière uniforme et selon des principes commerciaux dans toute l'administration fédérale (cf. annexe, ch. 231/1). De même, l'établissement des rapports sur les finances a pu être amélioré en tenant compte des besoins plus élevés des destinataires en informations. Comme c'est le cas lors de chaque changement d'une certaine envergure, l'introduction du NMC marque cependant une rupture structurelle dans les séries de chiffres, ce qui complique la comparaison avec les années précédentes. Ce problème a pu être résolu grâce à une conversion des données et à des informations supplémentaires. Autre changement de taille, l'entrée en vigueur de la RPT le 1er janvier 2008 représente pour l'établissement des nouveaux rapports sur l'état des finances un réel défi en matière de comparabilité. Par le désenchevêtrement des tâches, la RPT entraîne en effet, du côté des dépenses, des transferts parfois considérables à l'intérieur des groupes de tâches. Afin de permettre des comparaisons pertinentes avec les chiffres du budget 2007, les tableaux correspondants indiquent dans une colonne supplémentaire le taux de croissance des dépenses corrigé des distorsions résultant de l'introduction de la RPT. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral I concernant le budget pour l'an 2008

04.12.2007	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17.12.2007	CN	Divergences.
18.12.2007	CE	Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral II concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2008

04.12.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

17.12.2007 CN Adhésion.

Projet 3

Arrêté fédéral III concernant les prélèvements sur le fonds d'infrastructure en 2008

04.12.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

17.12.2007 CN Adhésion.

Projet 4

Arrêté fédéral IV concernant le budget du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF) pour l'année 2008

04.12.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

17.12.2007 CN Adhésion.

Projet 5

Arrêté fédéral V concernant le budget de la Régie fédérale des alcools pour l'année 2008

04.12.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

17.12.2007 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a adopté le budget 2008 à l'unanimité et sans grand débat. Après avoir légèrement augmenté les dépenses ordinaires, il a voté un excédent ordinaire de 1,13 milliard de francs. Il a également approuvé des dépenses extraordinaires à hauteur de 5,25 milliards de francs. Les recettes extraordinaires se montent à 230 millions de francs. Au total, le budget présente donc un déficit de 3,8 milliards de francs. Ce résultat a satisfait aussi bien le Conseil fédéral que les députés bourgeois et la gauche, car - comme l'a expliqué le rapporteur de la commission Ernst Leuenberger (S, SO) - les fortes dépenses extraordinaires résultaient de la conjonction de différents facteurs (entrée en vigueur de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ouverture du Fonds d'infrastructure, versement à PUBLICA et changement de système dans le domaine de l'asile et des réfugiés).

Au cours de la discussion par article concernant les dépenses de chacun des départements, le conseil s'est penché sur trois propositions individuelles. La première a été déposée par Theo Maissen (CEg, GR) et visait à faire passer la contribution fédérale pour l'encouragement de l'instruction des jeunes Suisses de l'étranger de 15,4 à 18,9 millions de francs ; bien qu'il reconnaisse le bien-fondé de cette proposition, le conseil l'a néanmoins rejetée, rappelant qu'un rapport d'évaluation sur les écoles suisses à l'étranger était encore en préparation. Le conseil a également rejeté la proposition de Rolf Büttiker (RL, SO) d'augmenter la contribution fédérale pour l'Agence nationale antidopage indépendante pour qu'elle atteigne 2,7 millions de francs. Seule la proposition de Dick Marty (RL, TI) de relever le crédit alloué à Suisse Tourisme de 1,75 millions de francs à 47,75 millions de francs a été approuvée par le conseil.

Au **Conseil national**, les discussions ont été bien plus animées. Craignant un relâchement de la vigilance au niveau financier, le groupe UDC a rappelé qu'il avait déposé plusieurs propositions visant à réduire les dépenses de 700 millions de francs au total lors des débats des différentes sous-commissions de la Commission des finances, mais que même les autres groupes bourgeois (CEg et RL) avaient rejeté ces propositions. Le groupe socialiste, de son côté, s'est montré peu satisfait du budget proposé par le Conseil fédéral, estimant que la marge de manœuvre financière n'a pas été exploitée dans certains domaines-clefs. Le groupe des Verts a déclaré qu'il n'approuverait le budget que si des améliorations pouvaient être apportées dans les domaines de la protection du climat, de l'aide au développement et du personnel de la Confédération. Les groupes CEg et RL se sont en revanche déclarés très satisfaits du budget du Conseil fédéral. La proposition de renvoi déposée par Pirmin Schwander (V, SZ), que seul le groupe UDC soutenait, a été rejetée par 127 voix contre 52.

Au cours de la discussion par article, les propositions de réduction des dépenses dans les domaines des relations internationales, de la science et de la culture, essentiellement déposées par le groupe UDC, ont toutes été clairement rejetées. D'autres propositions (augmentation des crédits pour l'aide au développement et pour la politique énergétique et climatique) déposées par la gauche ont connu le même

sort. Quant à la proposition du groupe des Verts de réduire d'un milliard de francs les dépenses militaires, même le groupe socialiste l'a rejetée. Finalement, à la fin des débats, les divergences avec le premier conseil se sont révélées minimales : en ce qui concerne l'encouragement de l'instruction des jeunes Suisses de l'étranger, le conseil a suivi la proposition de la majorité, qui visait à relever d'environ 5 millions de francs le montant de la contribution fixée par le Conseil fédéral pour atteindre 20 millions de francs. Seul le groupe UDC soutenait une proposition de minorité visant à donner suite à la décision du Conseil des Etats. En outre, dans le domaine de l'encouragement du cinéma, le conseil a suivi l'avis de sa commission et a légèrement augmenté le montant voté par le Conseil des Etats. Là encore, seul le groupe UDC s'est opposé à cette décision. Enfin, les contributions allouées à " Jeunesse et sport " ont elles aussi été augmentées : par 87 voix contre 75, le conseil a suivi la proposition d'une minorité emmenée par Margaret Kiener Nellen (S, BE), rejetant ainsi la proposition de la majorité de la commission de suivre la décision du Conseil des Etats.

Le **Conseil des Etats** a tacitement adopté les modifications introduites par le Conseil national.

07.042 Budget 2007. Supplément II

Message du 28 septembre 2007 concernant le supplément II au budget 2007

Situation initiale

Par le biais du deuxième supplément au budget 2007, le Conseil fédéral demande à l'Assemblée de lui accorder des suppléments de crédits d'un montant total de 174,7 millions, dont 126,3 millions pour des crédits de charges et 43,9 millions pour des crédits d'investissement. Tous les crédits de charges ont des incidences financières. Le montant restant (4,4 millions) concerne des augmentations d'imputations internes de prestations (fourniture de prestations informatiques) qui ne sont pas prises en compte dans l'arrêté fédéral. Les crédits supplémentaires requis génèrent ainsi des dépenses de 170,2 millions, qui sont en partie compensées (93,6 mio) par le biais d'autres crédits budgétaires ou au moyen de recettes supplémentaires. Conjointement avec le premier supplément (AF du 19 juin 2007), les suppléments de crédits sollicités entraînent, compte tenu des compensations annoncées, une augmentation de 0,1 % des dépenses totales budgétisées.

Par le biais du message, le Conseil fédéral demande un crédit d'engagement de 101,8 millions (dont 8,4 mio sous forme de crédit provisoire ordinaire), soumis au frein à l'endettement, pour le financement de la mise en oeuvre informatique des accords d'association de Schengen et Dublin passés avec l'Union européenne.

Le Conseil fédéral soumet en outre, par le biais d'un arrêté fédéral séparé, une augmentation des crédits budgétaires de 5,9 millions en faveur du Fonds pour les grands projets ferroviaires (nouvelle construction Belfort-Dijon et tunnel de base du Zimmerberg). (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté I concernant le supplément II au budget 2007

04.12.2007 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

17.12.2007 CN Adhésion.

Projet 2

Arrêté II concernant les prélèvements sur les fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2007

04.12.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

17.12.2007 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a adopté le supplément II au budget 2007 sans en débattre. Il a en outre suivi l'avis de sa commission en allouant 20 millions de francs supplémentaires à chacun des deux postes budgétaires suivants : " Protection du paysage et conservation des monuments historiques " et " Nature et paysage " ; ces crédits supplémentaires permettront à la Confédération de s'acquitter des paiements en souffrance auprès des cantons.

Le **Conseil national** a également donné son aval au projet, à la quasi-unanimité : par 171 voix contre 3, il a adopté l'arrêté fédéral relatif au supplément II dans sa version amendée par le Conseil des Etats.

08.020 Budget 2008. Supplément I

Message du 2 avril 2008 concernant le supplément I au budget 2008

Situation initiale

Par le biais du premier supplément au budget 2008, le Conseil fédéral demande des suppléments de crédits d'un montant total de 227,8 millions, dont 181,95 millions pour des crédits de charges et 43,15 millions pour des crédits d'investissement. Le montant restant (2,7 mio) concerne des augmentations de facturations internes de prestations (bénéficiaires de prestations informatiques). Celles-ci ne figurent pas dans l'arrêté fédéral. Les crédits supplémentaires concernent principalement les domaines de la défense (114 mio) et du personnel (73 mio). Ils génèrent des dépenses de 225,2 millions, qui sont en partie compensées (78,9 mio) par le biais d'autres crédits budgétaires, de soldes de crédits des années précédentes ou au moyen de recettes supplémentaires. Compte tenu des compensations annoncées, les crédits supplémentaires requis entraînent une hausse de 0,3 % des dépenses totales budgétisées. Cette augmentation est légèrement supérieure à celle de la moyenne des années précédentes (moyenne 2002-2007: 0,2 %). (Source : message du Conseil fédéral.)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant le supplément I au budget 2008

26.05.2008 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

28.05.2008 CE Adhésion.

Le **Conseil national** devait se prononcer sur deux propositions de minorité concernant les crédits supplémentaires. La première, déposée par le groupe UDC, visait à refuser l'octroi de deux crédits de 1,5 et 15 millions de francs destinés au siège de l'OMC à Genève et prévus pour les postes budgétaires " prestations en matière d'infrastructure en tant qu'Etat du siège " et " OMC : location de bureaux ". Pirmin Schwander (V, SZ), rapporteur de la minorité, a expliqué que ces demandes de crédits d'engagement auraient déjà dû, et pu, être transmises au moment de l'établissement du budget 2007 et qu'elles devaient par conséquent être rejetées. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a expliqué qu'il fallait tenir compte du fait que l'OMC et la Confédération n'établissaient pas leur budget au même moment. Il a donc prié le conseil de suivre la proposition de la majorité de sa commission, ce que ce dernier a fait, rejetant la proposition de la minorité, par 115 voix contre 53. Le groupe UDC a unanimement approuvé sa proposition, tandis que tous les autres groupes l'ont rejetée en bloc.

La seconde proposition de minorité, déposée par le groupe socialiste, concernait le DDPS. Celui-ci avait déposé deux demandes de financement supplémentaire, l'une portant sur un crédit de paiement de 43 millions et l'autre sur un crédit d'engagement de 60 millions pour le poste budgétaire " crédit de paiement et travaux de remise en état ". Werner Marti (S, GL) a contesté ce crédit supplémentaire qui, selon lui, aurait également dû être demandé au moment de l'établissement du budget ordinaire. Ueli Maurer (V, ZH) a également relevé que si l'on souhaitait éviter un combat idéologico-politique, il s'agissait de soutenir les propositions de minorité. Une fois de plus, le conseil a cependant suivi l'avis de la majorité de sa commission et rejeté la proposition par 113 voix contre 50. Alors que la gauche a voté en bloc en faveur de la proposition de la minorité, les groupes des partis bourgeois l'ont rejetée à la quasi-unanimité.

Le **Conseil des Etats** a adopté les crédits supplémentaires sans opposition.

08.041 Budget 2009

Message du 20 août 2008 concernant le budget de la Confédération suisse pour l'an 2009

Situation initiale

Le budget 2009 continue sur la lancée des dernières années. Il respecte les exigences du frein à l'endettement, un excédent important ayant été inscrit dans le budget ordinaire. De plus, aucune dépense extraordinaire n'est prévue en 2009. Deux considérations devraient inviter à la prudence. Premièrement, il importe de se rappeler que les bons résultats de ces dernières années ne reposent pas uniquement sur le respect d'une stricte discipline budgétaire par le Parlement, le Conseil fédéral et l'administration, mais aussi sur la bonne conjoncture économique.

C'est là un facteur qu'il ne faut surtout pas négliger à présent que l'évolution conjoncturelle accuse un fléchissement. L'enregistrement d'excédents supérieurs aux exigences du frein à l'endettement ne dénote pas seulement un souci d'économies, mais il est dicté par la prudence. Deuxièmement, il faut considérer que le budget fédéral continue d'être marqué par l'évolution problématique des dépenses liées. Si les réductions budgétaires attendues du réexamen des tâches n'avaient pas été appliquées déjà en 2009 par des coupes ciblées et par le recours au blocage des crédits, la croissance des dépenses dépasserait largement les 3 % visés à moyen terme. Ces mesures ne concernent cependant que les dépenses non liées et ne représentent pas une solution à long terme pour endiguer l'évolution des dépenses dans certains domaines.

Pour préserver à long terme une marge de manœuvre suffisante en matière financière, les milieux politiques ne peuvent se soucier de l'évolution des dépenses uniquement à l'heure des débats sur le budget, mais doivent y voir un défi majeur à long terme. La mise en oeuvre du réexamen des tâches jouera à cet égard un rôle d'autant plus central que des charges supplémentaires et des diminutions de recettes de plusieurs milliards menacent de grever le budget fédéral dans les années à venir.

Comparé aux budgets des deux années précédentes, le budget 2009 navigue en eaux calmes sur le plan technique. Comme il est le troisième à appliquer les règles du nouveau modèle comptable (NMC), les problèmes liés à l'interprétation et à la comparabilité des chiffres sont en majeure partie résolus. Dans le présent rapport sur l'état des finances, cette situation se traduit notamment par le fait que les deux colonnes à comparer dans les tableaux (budget 2008 et compte 2007) permettent pour la première fois de procéder à une véritable comparaison, puisque les chiffres qui y figurent sont tous régis par le NMC. Ni du côté des recettes ni du côté des dépenses, les finances n'ont en outre subi de grand bouleversement structurel (comme celui qui a été engendré par la RPT en 2008). (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral I concernant le budget pour l'an 2009

11.12.2008	CN	Divergences.
15.12.2008	CE	Divergences.
16.12.2008	CN	Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral II concernant les prélèvements sur les fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2009

11.12.2008	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.12.2008	CE	Adhésion.

Projet 3

Arrêté fédéral III concernant les prélèvements sur les fonds d'infrastructure en 2009

11.12.2008	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.12.2008	CE	Adhésion.

Projet 4

Arrêté fédéral IV concernant le budget du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF) pour l'année 2009

11.12.2008	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.12.2008	CE	Adhésion.

Projet 5

Arrêté fédéral V concernant le budget de la Régie fédérale des alcools pour l'année 2009

11.12.2008	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.12.2008	CE	Adhésion.

Dans le contexte de la crise financière et des perspectives conjoncturelles peu réjouissantes, le **Conseil national** a entamé l'examen du budget de la Confédération pour l'année 2009. Le groupe UDC avait déposé deux propositions de renvoi, qui chargeaient le Conseil fédéral de limiter davantage

l'augmentation des dépenses. Les demandes de l'UDC n'ont trouvé qu'un faible écho au conseil et ont été rejetées. Bien que les députés de gauche n'aient déposé aucune proposition de renvoi, leurs représentants ont toutefois clairement indiqué que le budget proposé par le Conseil fédéral constituait le strict minimum : selon eux, il était indispensable de prévoir d'autres mesures conjoncturelles. Les groupes RL et CEg ont salué les mesures proposées par le Conseil fédéral, qu'ils considèrent comme équilibrées, efficaces et immédiatement applicables.

La discussion par article au Conseil national a pris deux semaines, durant lesquelles le conseil a dû examiner quelque 80 propositions individuelles, dont la plupart ont été rejetées. Le conseil a ainsi rejeté les demandes du groupe UDC visant à réduire l'aide au développement, à limiter à 2 % l'augmentation des dépenses par département et pour le personnel ou encore à attribuer au matériel d'armement les 58 millions de francs prévus pour la promotion de la paix. Le Conseil national a également rejeté les propositions de la gauche visant à augmenter les fonds pour la prévention en matière de santé et pour la compensation au renchérissement en faveur des bénéficiaires de rentes PUBLICA. Le conseil a aussi rejeté une proposition de la gauche visant à réduire de 70 millions de francs environ le budget alloué à l'acquisition de matériel d'armement.

A une large majorité, et contre les propositions de sa commission, le conseil a augmenté de 5 millions de francs les contributions de la Confédération à Jeunesse et Sport. Toujours contre l'avis de sa commission, il a également accordé un million de francs supplémentaire à la lutte contre le dopage, 5 millions de francs supplémentaires à l'encouragement du cinéma et, sur la proposition du groupe UDC, 10 millions de francs supplémentaires aux contributions à l'exportation de produits agricoles transformés, qu'il a portées à 75 millions de francs. La majorité de la commission a combattu en vain cette dernière décision qui, selon les intervenants, profite aux grandes entreprises alimentaires et non aux agriculteurs ; la proposition a tout de même été adoptée par 87 voix contre 81. Le groupe des Verts et le groupe socialiste ont voté pratiquement à l'unanimité contre la proposition ; les autres groupes ont majoritairement voté pour. Par ailleurs, le conseil a augmenté de 86 millions de francs le poste budgétaire " Utilisation de l'énergie et des rejets de chaleur ", suivant ainsi l'avis d'une minorité de la commission emmenée par Martin Bäümle (CEg, ZH), qui avait déposé cette proposition avec le soutien de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N).

En ce qui concerne la protection du paysage et la conservation des monuments historiques ainsi que l'octroi d'un crédit pour la construction de logements d'utilité publique, le conseil a suivi les propositions de la Commission des finances. Cette dernière avait relevé les contributions allouées à la protection du paysage et à la conservation des monuments historiques à 30 millions de francs, par rapport aux 21 millions proposés par le Conseil fédéral, arguant que ces fonds étaient destinés au patrimoine et pourraient en outre stimuler la conjoncture. En outre, la même commission proposait de relever le crédit pour la construction de logements d'utilité publique non pas de 5 à 50 millions de francs, comme le proposait le Conseil fédéral, mais à 30 millions de francs : d'une part, elle mettait en doute les effets positifs sur la conjoncture ; d'autre part, elle soulignait le nombre limité de projets dans ce domaine. Par ailleurs, le conseil a adopté une augmentation de cinq postes de travail supplémentaires pour la Commission fédérale de l'électricité (ElCom), comme le proposait la majorité de la commission ; cette dernière a expliqué qu'en raison de l'augmentation du prix de l'électricité, l'ElCom était confrontée à un nombre toujours plus important de recours. Une minorité souhaitait même porter cette augmentation à 18 postes supplémentaires. Le conseil a adopté la proposition de la majorité par 103 voix contre 63.

Au **Conseil des Etats**, le rapporteur de la commission Philipp Stähelin (CEg, TG) a regretté que le Conseil national ait pris autant de temps pour traiter cet objet, car cela a contribué à augmenter la pression exercée sur le Conseil des Etats pour qu'il achève son examen à temps.

Une majorité du Conseil des Etats a soutenu le projet du Conseil fédéral. A l'instar du Conseil national, le Conseil des Etats a lui aussi augmenté les fonds alloués à la protection du paysage et à la conservation des monuments historiques, à Jeunesse et Sport et aux contributions à l'exportation de produits agricoles transformés. Sur ce dernier point, la décision a été prise de justesse par 16 voix contre 15. Le Conseil des Etats a également suivi le premier conseil pour ce qui est de l'augmentation de 86 millions de francs des crédits alloués à l'encouragement des rénovations énergétiques des bâtiments, ce qui porte ces crédits à 100 millions de francs. La majorité de la commission et le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz souhaitaient renoncer à cette augmentation. C'est toutefois la proposition de la minorité qui s'est imposée, notamment en raison des délais serrés.

Sur trois points, le Conseil des Etats a pris des décisions contraires à celles du Conseil national. Il s'est prononcé contre la réduction du crédit pour la construction de logements d'utilité publique décidée par le

Conseil national, se ralliant ainsi à la décision du Conseil fédéral. Il a également rejeté l'augmentation des crédits alloués à l'encouragement du cinéma et à la lutte contre le dopage décidée par le Conseil national. L'objet est ainsi retourné au **Conseil national** dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences. Par 89 voix contre 85, il a suivi la décision du Conseil des Etats et de la majorité de la commission et a biffé l'augmentation du crédit pour l'encouragement du cinéma, alors qu'une minorité de la commission souhaitait maintenir cette augmentation. Le groupe UDC a suivi à l'unanimité la proposition de la majorité, alors que le groupe socialiste et le groupe des Verts ont voté en bloc pour la proposition de la minorité. Les votes des groupes CEg et RL ont été relativement partagés, ce qui explique le résultat serré.

Le résultat a été encore plus serré en ce qui concerne la lutte contre le dopage. Par 80 voix contre 80, et avec la voix prépondérante de la présidente Chiara Simoneschi-Cortesi (CEg, TI), le Conseil national est revenu sur sa décision et s'est rallié à la position du Conseil des Etats. Seul le groupe socialiste a voté en bloc pour le maintien de la décision : tous les autres groupes se sont montrés partagés sur cette question. Enfin, le conseil a éliminé la dernière divergence en décidant, sans en débattre, de revenir sur sa décision de réduire le crédit alloué à la construction de logements d'utilité publique : comme le proposait le Conseil fédéral, il l'a augmenté à 50 millions de francs.

08.042 Budget 2008. Supplément II

Message du 26 septembre 2008 concernant le supplément II au budget 2008

Situation initiale

Par le biais du second supplément au budget 2008, nous vous demandons de nous accorder 33 suppléments de crédits d'un montant total de 403,9 millions. Ce montant comprend une augmentation de 53,9 millions du versement unique à PUBLICA pour financer l'abaissement du taux d'intérêt technique applicable à l'effectif des bénéficiaires de rentes. Comme la somme de 900 millions indiquée au budget 2008, le supplément est également demandé sous la forme de besoins extraordinaires. Les crédits supplémentaires inscrits au budget ordinaire s'élèvent à 350 millions. Sur ce montant, 275,3 millions ont des incidences financières, tandis que les 74,6 millions restants n'ont aucune incidence financière ou constituent des imputations de prestations internes. Si l'on déduit les compensations d'un montant total de 83 millions effectuées sur les suppléments de crédits avec incidences financières, on obtient une augmentation de 0,3 % des dépenses autorisées dans le cadre du budget. Cette hausse reste toutefois inférieure à la moyenne des années précédentes. Abstraction faite du versement unique à PUBLICA, les suppléments de crédits avec incidences financières demandés par le biais du présent message découlent pour plus de 80 % du domaine des transferts et concernent principalement les augmentations relatives aux prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (75,1 mio), aux contributions à des investissements destinées à réparer les dommages dus aux intempéries (41,0 mio) ainsi qu'aux contributions obligatoires à l'ONU (40,8 mio). Dans le domaine propre à l'administration, les ressources supplémentaires pour le domaine de la défense sont à relever en particulier. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant le second supplément au budget 2008

08.12.2008 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

15.12.2008 CE Adhésion.

Le **Conseil national** a adopté le deuxième supplément au budget 2008 sans grand débat. Il a ainsi rejeté les propositions de minorité déposées par le groupe UDC, qui était opposé au relèvement à 54 millions de francs du versement unique destiné à Publica, à l'octroi de 41 millions à l'ONU pour les missions de paix menées au Darfour et au Tchad, et à l'attribution d'une indemnité de 6,5 millions de francs aux forces de police étrangères intervenues lors de l'EURO 08. Le reste des 33 crédits supplémentaires ainsi que le crédit de 6 milliards de francs accordé à UBS SA et prononcé par le conseil dans le cadre de l'examen de l'objet 08.077 ont tous été adoptés sans opposition.

Le **Conseil des Etats** a pour sa part adopté le supplément II sans en débattre.

08.057 Plan financier 2010-2012. Rapport

Rapport du Conseil fédéral du 20 août 2008 sur le plan financier 2010-2012

Situation initiale

Les recettes pour les années 2010 et 2011 du plan financier ont été revues légèrement à la baisse par rapport au plan financier de la législature, les manques à gagner dans le domaine des droits de timbre et de l'impôt fédéral direct n'étant pas complètement compensés par les impôts à la consommation. Avec 3,3 %, la croissance annuelle moyenne est un peu inférieure à son estimation dans le plan financier de la législature. En cas de ralentissement de la conjoncture en 2009, le plan financier devrait tenir compte de baisses de recettes bien plus importantes.

Les dépenses inscrites dans le budget 2009 et le plan financier 2010-2012 n'ont guère varié par rapport au plan financier 2009-2012 de la législature. La croissance des dépenses pour les années 2008 à 2012 est de 3,5 %, soit encore bien au-dessus de la croissance visée par le réexamen des tâches (en moyenne 3 % durant la période 2008-2015). Au printemps 2008, le Conseil fédéral a pris des décisions de principe concernant la mise en oeuvre du réexamen des tâches. Les travaux visant à réaliser les objectifs ne sont cependant pas terminés et ne seront pris en compte que dans les prochains budgets et le prochain plan financier. Par conséquent, les résultats à obtenir apparaissent séparément sous la forme d'objectifs d'économie. Ces résultats se montent à 0,6 et à 1,2 milliard pour 2010 et 2011, comme le prévoit le plan financier de la législature, et à 1,2 milliard pour 2012. Compte tenu des objectifs d'économie, la hausse des dépenses retombe à 3,1 %. Un coup d'œil sur l'aperçu des charges supplémentaires potentielles durant la période du plan financier éveille cependant des doutes quant à ces taux de croissance, car des demandes supplémentaires portant tant sur les recettes que sur les dépenses ont été déposées pour un montant total de plusieurs milliards. Du point de vue de la politique budgétaire, il convient donc de traiter ces projets avec mesure et circonspection. En effet, même si les objectifs liés au réexamen des tâches sont à réaliser durant les années 2008 à 2015, soit sur une période bien plus longue que celle couverte par le plan financier actuel, il faut d'ores et déjà jeter les bases pour leur mise en oeuvre. (Source : rapport du Conseil fédéral)

Délibérations

11.12.2008 CN Pris acte du rapport.
15.12.2008 CE Pris acte du rapport.

Les deux Conseils ont pris acte du rapport. (Voir aussi l'objet 08.041)

09.033 Budget 2009. Supplément Ib

Message du 1er avril 2009 concernant le supplément Ib au budget 2009

Situation initiale

Par le biais du supplément Ib au budget 2009, nous vous demandons de nous accorder 27 suppléments de crédits d'un montant total de 144,3 millions. Douze des augmentations de crédits sollicitées (38,6 mio) sont en relation avec le changement de l'exercice comptable des représentations à l'étranger de divers services fédéraux.

En termes de montants, les crédits supplémentaires relèvent à raison de 99 % des crédits de charges et à raison de 1 % des crédits d'investissement. Dans leur grande majorité, ils ont des incidences financières (144,2 mio). Le reste (0,1 mio) correspond à une demande d'augmentation d'imputations de prestations internes. Si l'on déduit des suppléments de crédits ayant des incidences financières les compensations fournies qui s'élèvent à 38,3 millions, on obtient une augmentation de 0,2 % des dépenses autorisées par le biais du budget, soit un peu moins que la moyenne des sept dernières années. Aucun des crédits supplémentaires n'a dû être alloué à titre provisoire.

En tenant compte des suppléments de crédits demandés par le biais du présent message et non compensés, des reports de crédits avec incidences financières approuvés par le Conseil fédéral (12,8 mio) ainsi que des dépenses supplémentaires décidées par le Parlement pour financer la deuxième série de mesures de stabilisation (710 mio; supplément Ia/2009), la marge de manœuvre restante au sens du frein à l'endettement dans le cadre du budget 2009 est entièrement utilisée.

Les crédits avec incidences financières qui sont demandés par le biais du présent message concernent dans une large mesure (64 %) le domaine propre (changement de l'exercice comptable des représentations à l'étranger, enveloppe budgétaire de l'OFROU, procédure d'asile). Dans le domaine des transferts, les ressources supplémentaires destinées à l'aide sociale dans le domaine de l'asile ainsi qu'aux suppléments pour le soutien de l'économie laitière sont à relever en particulier.

Les demandes de suppléments de crédits figurent dans la partie numérique du présent message. Elles sont ventilées par département et par unité administrative et accompagnées d'un bref exposé des motifs. Un nouveau crédit d'engagement d'un montant de 2,2 millions est demandé par le biais du présent message.

Nous vous soumettons en outre, par le biais d'un arrêté fédéral séparé, des augmentations dans le compte spécial relatif au fonds pour les grands projets ferroviaires d'un montant total de 54,6 millions.

Par le biais du présent message, nous vous informons également de reports de crédits à hauteur de 12,8 millions dans le budget de la Confédération, à partir de crédits budgétaires non épuisés en 2008, ainsi que du report de crédits de 950 000 francs en faveur du fonds pour les grands projets ferroviaires.

Enfin, nous vous informons des transferts de crédits sans incidence sur le budget pour un montant de 32,3 millions du SG DFJP ainsi que de fedpol au SG DDPS. Ces derniers sont dus au transfert d'une partie du Service d'analyse et de prévention (SAP) du DFJP au DDPS. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral I concernant le supplément Ib au budget 2009

27.05.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

05.06.2009 CN Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral II concernant les prélèvements supplémentaires sur le fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2009

27.05.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

05.06.2009 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a adopté le supplément Ib au budget 2009 à l'unanimité et sans en débattre.

Quant au **Conseil national**, il a dû examiner une proposition de minorité déposée par le groupe UDC. La minorité souhaitait que le crédit supplémentaire de près de 52 millions de francs demandé par l'Office fédéral des migrations (ODM) soit entièrement compensé au sein du Département fédéral de justice et police (DFJP). Par 17 voix contre 8, la commission avait rejeté cette proposition. Lieni Füglistaller (V, AG) a expliqué que depuis 2007, les dépenses de l'ODM ont presque augmenté de 32 %, et ce malgré l'accord Schengen-Dublin et l'accord avec FRONTEx que le DFJP avait réclamés, arguant qu'ils permettraient de réduire les charges dans le domaine de l'asile. Thomas Müller (CEg, SG) a fait remarquer au porte-parole de la minorité que le crédit supplémentaire serait nécessaire, le budget 2009 de l'ODM tablant sur 10 000 demandes d'asile, alors qu'en réalité, il devrait y en avoir 15 000. Il a par ailleurs ajouté qu'il n'était pas possible de compenser ce montant au sein du DFJP, étant donné que la majorité des dépenses sont liées. Par 118 voix contre 41, le conseil a rejeté la proposition de minorité que seul le groupe UDC a soutenue, sans grande détermination toutefois.

09.041 Budget 2010

Message du 19 août 2009 concernant le budget de la Confédération suisse pour l'an 2010

Situation initiale

Même si, selon les prévisions actuelles, l'économie mondiale devrait entamer une timide reprise, le budget de la Confédération pour 2010 reste marqué par la crise, avec un déficit attendu de 2,4 milliards. Dans le plan financier établi il y a un an, le Conseil fédéral avait tablé sur un excédent de 200 millions au compte de financement ordinaire. La détérioration spectaculaire des prévisions pour le budget 2010 reflète la gravité de la récession. Pour en saisir toute l'ampleur, il faut considérer le ralentissement réel de la croissance pour la période allant de 2009 à 2010. En effet, la croissance est inférieure de 5,6 % par

rapport au plan financier 2010, ce qui engendre une nette baisse des recettes. Le budget 2010 doit aussi tenir compte du fait que les recettes réagissent en grande partie avec un certain retard par rapport à l'évolution de l'économie. Elles seront à nouveau en baisse par rapport à 2009, et ce malgré une légère croissance en termes nominaux du PIB.

De plus, le marché de l'emploi devrait lui aussi être frappé de plein fouet par la crise: atteignant en 2010 un point culminant, le taux de chômage se répercutera indirectement sur les finances de la Confédération par le biais d'une hausse des prêts de trésorerie octroyés à l'assurance-chômage. L'accroissement, à hauteur de 7,4 milliards, de la dette brute de la Confédération sera par conséquent nettement plus élevé que celui du déficit du compte de financement.

Le budget 2010 se caractérise également par les décisions que le Conseil fédéral et le Parlement ont prises pour faire face à des perspectives économiques alarmantes, décisions qui concernent, notamment, les dépenses supplémentaires de la 3e phase des mesures de stabilisation destinées à atténuer la hausse annoncée pour les primes de l'assurance-maladie ainsi que la mise en oeuvre avancée de la réforme de la TVA. Le report à 2011 de l'entrée en vigueur du financement additionnel de l'assurance-invalidité, qui fait l'objet d'une votation populaire en septembre, est également motivé par la conjoncture, le Parlement ayant voulu éviter, par cette mesure, les risques liés aux effets procycliques d'une hausse de la TVA. De même, la décision du Conseil fédéral de ne pas mettre en oeuvre, comme prévu par le plan financier pour l'année 2010, les réductions de dépenses découlant du réexamen des tâches de la Confédération, a été prise en raison de la récession. Malgré tout, le budget 2010 répond aux exigences du frein à l'endettement. Cependant, la marge de manœuvre prévue par cette réglementation fiscale est intégralement utilisée. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral I concernant le budget pour l'an 2010

24.11.2009	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
02.12.2009	CN	Divergences.
03.12.2009	CE	Divergences.
07.12.2009	CN	Divergences.
09.12.2009	CE	Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral II concernant les prélèvements sur les fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2010

24.11.2009	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02.12.2009	CN	Adhésion.

Projet 3

Arrêté fédéral III concernant les prélèvements sur les fonds d'infrastructure en 2010

24.11.2009	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02.12.2009	CN	Adhésion.

Projet 4

Arrêté fédéral IV concernant le budget du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF) pour l'année 2010

24.11.2009	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02.12.2009	CN	Adhésion.

Projet 5

Arrêté fédéral V concernant le budget de la Régie fédérale des alcools pour l'année 2010

24.11.2009	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02.12.2009	CN	Adhésion.

Avant d'entamer la discussion par article à propos du budget 2010, le **Conseil des Etats** a examiné la situation générale des finances fédérales dans le contexte de la crise financière et économique, en se

fondant sur les objets 09.041 " Budget 2010 ", 09.042 " Budget 2009. Supplément II " et 09.058 " Plan financier 2011-2013 ". Philipp Stähelin (CEg, TG), rapporteur de la commission, a décrit la situation dans laquelle s'inscrit l'établissement du budget 2010 comme étant encore tout à fait favorable, ajoutant toutefois que, pour les années à venir, il faudrait s'attendre à des chiffres rouges pour la première fois depuis plusieurs années. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a abondé dans le même sens, ajoutant que, eu égard à ces prévisions, il était indispensable d'éviter d'autres dépenses structurelles, de reprendre l'examen des tâches de la Confédération, resté en suspens, et surtout de suivre attentivement les évolutions dans le domaine du financement des assurances sociales. Anita Fetz (S, BS) a quant à elle rejeté la vision sombre présentée par la commission et le Conseil fédéral. A ses yeux, la situation de la Suisse est extrêmement bonne par rapport à l'étranger, de sorte que le pays peut et doit continuer à adapter l'économie et la société aux impératifs de l'écologie, à développer les infrastructures publiques et à promouvoir la formation et la recherche.

Le Conseil des Etats n'a que peu modifié le projet du Conseil fédéral lors de la discussion par article. Par 25 voix contre 10, il a suivi sa Commission des finances, qui proposait d'augmenter les charges de personnel de 2,5 %, et non de 3,5 % comme le voulait le Conseil fédéral. En ce qui concerne la protection du paysage et la conservation des monuments historiques, le conseil a adopté la proposition de minorité déposée par Hans Altherr (RL, AR), faisant ainsi passer le budget de 21 millions de francs prévu par le Conseil fédéral et la commission à 30 millions de francs. Par 22 voix contre 17, il a suivi l'avis de sa commission, qui a rejeté une proposition de minorité visant à accorder un million supplémentaire à la lutte contre le dopage. En outre, le conseil a refusé d'investir 25 millions de francs dans des projets relatifs à la géothermie. Ces projets avaient déjà donné lieu à un débat en 2008 dans le cadre des programmes conjoncturels lancés à cette époque. L'introduction éventuelle de ce montant dans le budget ordinaire a conduit plusieurs députés à émettre des réserves d'ordre politique. Toutefois, il est ressorti des interventions devant le conseil que la minorité pouvait tout à fait avoir du poids ; et effectivement, le conseil n'a rejeté que de justesse la proposition de minorité, par 19 voix contre 17. A l'issue de la discussion par article, le Conseil des Etats a adopté à l'unanimité toutes les nouvelles décisions.

Durant sa séance, le **Conseil national** a commencé par examiner trois propositions de minorité. Deux d'entre elles avaient été déposées par la gauche et la dernière, par le groupe UDC. Le groupe des Verts voulait que le projet soit renvoyé au Conseil fédéral avec mandat d'indiquer au Parlement comment le manque à gagner résultant de la crise et de certaines décisions du Parlement, relatives par exemple à l'imposition de la famille, à la progression à froid et à la TVA, pouvait être compensé sur la base du budget 2010. Quant au groupe UDC, il souhaitait aussi renvoyer le projet au Conseil fédéral, chargeant celui-ci de réduire les dépenses de 1,5 milliard de francs. Le conseil a nettement rejeté les deux propositions de renvoi, seuls les deux groupes à l'origine de ces propositions les ayant respectivement soutenues. La troisième proposition de minorité, présentée par Margret Kiener Nellen (S, BE), demandait que le plafond des dépenses totales soit augmenté lors de l'adoption du budget 2010. Cette proposition a elle aussi été assez clairement rejetée par le conseil par 112 voix contre 57.

Au début de la discussion par article, le Conseil national a déjà créé une divergence par rapport à la version du Conseil des Etats. Certes, la majorité de la commission avait proposé de se rallier au projet de la Chambre haute pour ce qui est des charges de personnel, mais deux propositions de minorité avaient été déposées. La minorité I, composée essentiellement de membres de l'UDC, voulait que les dépenses soient réduites non pas de 40 millions de francs, soit 1 %, mais plutôt de 100 millions de francs ; quant à la minorité II, formée de la gauche et des Verts, elle proposait au conseil d'adhérer au projet du Conseil fédéral. Devant le conseil, les représentants des partis ont défendu leur position respective. Lors du vote, la proposition de la majorité de la commission a été opposée à celle de la minorité II ; cette dernière l'a emporté par 104 voix contre 60. Le camp rose-vert a presque voté en bloc pour la proposition de la minorité II, soutenu par le groupe UDC. Ensuite, lorsque les minorités I et II ont été opposées, les votes ont changé. Par 103 voix contre 60, le conseil a adopté la proposition de la minorité II. Alors que le groupe UDC a voté pour " sa " proposition, les autres groupes ont, à la quasi-unanimité, rejeté cette proposition. Le Conseil national a créé une deuxième divergence lorsqu'il s'est penché sur Présence Suisse aux Etats-Unis et plus précisément sur la campagne destinée à redorer le blason de la Suisse. Par 107 voix contre 49, la Chambre basse a suivi l'avis de la commission qui, à une courte majorité, avait proposé une réduction du poste budgétaire. Les partisans de la majorité issus du camp rose-vert se sont opposés à l'idée d'investir des fonds publics pour une campagne qui semblait avant tout nécessaire en raison des événements liés à UBS SA. Les groupes CEg et RL se sont prononcés contre cette réduction budgétaire. Le conseil a créé une autre divergence lors de l'examen du point " Introduction du passeport biométrique".

La majorité de la commission a proposé, à la différence du Conseil fédéral et du Conseil des Etats, de biffer le montant destiné à la banque de données centralisée à laquelle a récemment été ajouté l'enregistrement des empreintes digitales. Une minorité composée de membres des groupes CEg et RL a quant à elle proposé au conseil de se rallier au projet de la Chambre haute. Par 107 voix contre 59, le conseil a suivi la majorité de sa commission. Les Verts ainsi que les groupes socialiste et UDC ont massivement voté pour la proposition de la majorité ; les autres groupes ont pour leur part soutenu la minorité.

Par ailleurs, contrairement au Conseil des Etats, le Conseil national a augmenté les subventions destinées à Anti-Doping Suisse de 1 million de francs. Par 105 voix contre 68, une minorité s'est imposée, soutenue par presque tous les membres du groupe socialiste ; la majorité des autres groupes a également voté pour cette augmentation, même si certains députés ont suivi l'avis du Conseil fédéral et de la majorité de la commission. En outre, le conseil s'est rallié au projet de la commission en réduisant le budget du Département fédéral des finances (DFF) de 6 millions de francs, alors que le Conseil des Etats avait adhéré à la version du Conseil fédéral. Par 104 voix contre 56, la Chambre basse a également revu à la baisse les sommes destinées au poste " Pertes au titre des engagements de garantie ", suivant ainsi l'avis de la majorité de la commission. Une minorité l'encourageait à adopter la version du Conseil fédéral, à l'instar du Conseil des Etats. Le Conseil national a adopté la proposition de sa commission en diminuant les charges de conseil au sein du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), prenant le contre-pied de la Chambre haute, qui, là encore, s'était ralliée au projet du Conseil fédéral. Contrairement au Conseil des Etats, le Conseil national s'est aussi opposé à l'achat d'un petit avion, proposé par l'Office fédéral de l'aviation civile. De plus, le conseil a créé une nouvelle divergence en ce qui concerne la promotion des projets de chauffage à distance. Une minorité formée de membres des groupes UDC et RL et soutenue par le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz souhaitait biffer cette contribution. Néanmoins, le conseil s'est prononcé en faveur du chauffage à distance par 109 voix contre 75, se ralliant ainsi au projet de la commission. Allant à l'encontre de l'avis du Conseil des Etats et des exigences du Conseil fédéral en matière budgétaire, le conseil a suivi l'avis de sa commission et a accordé un crédit d'un peu plus de 500 000 francs au Musée alpin suisse. Par 133 voix contre 52, le conseil a adopté le budget au vote sur l'ensemble. Seul le groupe UDC s'y est opposé. A noter que le conseil a également adopté les projets 2 à 6.

Le budget 2010 est retourné au **Conseil des Etats** en vue de l'élimination des divergences. Celui-ci a réaffirmé sa volonté de ne pas réduire le crédit alloué à Présence Suisse. En ce qui concerne l'introduction des passeports biométriques, le conseil a également maintenu sa décision et, partant, la divergence avec le Conseil national. De plus, le conseil n'a pas voulu soutenir la diminution du budget octroyé au DFF, décidée par le Conseil national, et a par conséquent créé une nouvelle divergence. Avec la voix prépondérante de la présidente, le conseil a décidé de ne pas réduire les charges de conseil au sein du DETEC, s'écartant ainsi du projet de la Chambre basse. Par ailleurs, le Conseil des Etats a maintenu sa décision de diminuer les charges de personnel de 1 %. Sur ce point, le Conseil national avait suivi l'avis du Conseil fédéral. En adoptant l'octroi d'un million supplémentaire à l'agence Anti-Doping Suisse, le Conseil des Etats a adhéré à la décision du Conseil national et a donc éliminé une première divergence. Il a également donné son aval à la baisse du montant accordé au poste " Pertes au titre des engagements de garantie ", sachant qu'il s'agissait davantage d'un changement d'ordre cosmétique que d'une réelle économie, comme l'a expliqué Philipp Stähelin (CEg, TG), rapporteur de la commission. Pour ce qui est de la promotion des projets de chauffage à distance, le conseil a revu sa position pour finalement se montrer favorable aux 25 millions de francs proposés par la Chambre basse. Enfin, à l'instar du Conseil national, la Chambre haute a décidé de soutenir le Musée alpin suisse à hauteur de 520 000 francs.

En raison des divergences restantes, le projet est retourné au **Conseil national**. Celui-ci a maintenu ses décisions concernant les dépenses liées à l'introduction du passeport biométrique, à Présence Suisse et aux charges de conseil au sein du DETEC. Ce n'est qu'en ce qui concerne les charges relatives au personnel de la Confédération que le conseil s'est rallié au projet du Conseil des Etats en acceptant, par 112 voix contre 63, de réduire les dépenses de 1 %.

Le **Conseil des Etats** a examiné le projet une nouvelle fois. Sans en débattre, il a suivi les décisions du Conseil national et a ainsi éliminé les dernières divergences.

09.042 Budget 2009. Supplément II

Message du 30 septembre 2009 concernant le supplément II au budget 2009

Situation initiale

Par le biais du second supplément au budget 2009, le Conseil fédéral demande d'approuver 38 suppléments de crédits d'un montant total de 431,6 millions. Sur ces demandes d'augmentation de crédits, onze (12,3 mio) sont liées à l'assistance administrative aux Etats-Unis.

En termes de montants, les crédits supplémentaires relèvent à raison de 99 % des crédits de charges (428,7 mio) et à raison de 1 % (2,5 mio) des crédits d'investissement. Dans leur grande majorité, ils ont des incidences financières (431,2 mio). Le reste (0,4 mio) correspond à une augmentation d'imputations de prestations internes. Si l'on déduit des suppléments de crédits ayant des incidences financières les compensations fournies qui s'élèvent à 24,1 millions, on obtient une augmentation de 0,7 % des dépenses autorisées par le biais du budget, soit un peu plus que la moyenne des sept dernières années (0,5 %). Les crédits sollicités par le biais du message découlent en grande partie (67 %) du domaine des transferts et concernent principalement les augmentations relatives aux prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (151,8 mio) ainsi que les ressources supplémentaires destinées à l'aide sociale dans le domaine de l'asile (107,3 mio). Dans le domaine propre, le financement des mesures de lutte contre la pandémie de grippe (96,8 mio) constitue le poste le plus important.

En outre le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale, par le biais d'un arrêté fédéral séparé, une augmentation des crédits budgétaires de 3 millions dans le cadre des comptes spéciaux du fonds pour les grands projets ferroviaires. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral I concernant le second supplément au budget 2009

24.11.2009 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

02.12.2009 CN Adhésion.

Projet 2

Arrêté II concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2009

24.11.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

02.12.2009 CN Adhésion.

Les deux **Conseils** ont adopté le supplément II au budget 2009 sans discussion.

09.058 Plan financier 2011-2013

Rapport du Conseil fédéral du 19 août 2009 sur le plan financier 2011-2013

Situation initiale

Le plan financier affiche une détérioration notable par rapport à celui de l'année précédente. En 2011 et 2012, les soldes du compte de financement accusent une baisse de quelque 4,5 milliards. Les corrections requises conformément aux exigences du frein à l'endettement se montent respectivement à 2,5, 3,2 et 4,0 milliards (outre les déficits structurels, elles prévoient dès 2012, 200 mio par année pour la compensation des dépenses extraordinaires destinées à assainir la caisse de pensions des CFF).

Cette détérioration considérable découle pour l'essentiel de trois raisons. Premièrement, les réformes fiscales (réforme de la TVA, imposition de la famille, compensation des effets de la progression à froid) prises désormais en compte dans les chiffres se traduisent par des diminutions structurelles de recettes. Deux hypothèses liées prises en compte pour les années du plan financier, à savoir la baisse de la tendance réelle du PIB et le fait que l'actuelle crise financière et économique entraînera également à moyen terme (c'est-à-dire au-delà de l'actuelle récession) des pertes de recettes pour la Confédération, constituent la deuxième raison.

L'hypothèse selon laquelle les pertes de recettes ne sont pas dues seulement à la conjoncture, mais sont aussi en partie de nature structurelle, implique une réduction durable du plafond des dépenses prévu par le frein à l'endettement. Troisièmement, les taux de renchérissement nettement plus bas prévus pour

l'année 2009 et pour l'année 2010 se traduiront par une diminution des recettes qui n'a encore que partiellement été prise en compte dans les chiffres relatifs aux dépenses. En d'autres termes, les dépenses enregistrent une croissance en termes réels supérieure à celle du dernier plan financier, étant donné que la planification financière continue de tabler, du côté des dépenses, sur un renchérissement de 1,5 % dans la plupart des groupes de tâches.

Compte tenu du niveau élevé des déficits structurels, des mesures d'assainissement pour les années du plan financier seront inévitables. L'ampleur des corrections requises dépasse de loin le potentiel d'allègement réalisable dans le cadre du processus ordinaire de budgétisation. Étant donné la grande incertitude relative à l'évolution économique (ainsi qu'aux charges supplémentaires découlant de décisions parlementaires), le Conseil fédéral a décidé de procéder par étapes pour la mise au point du plan financier. Cette approche permet de mieux adapter la politique budgétaire à la situation conjoncturelle et de tenir compte de la mise en oeuvre du réexamen des tâches. L'objectif de réduction (1,2 mrd) est maintenu dans le plan financier. Pour l'année 2013 du plan financier, il est revu à la hausse et atteint 1,5 milliard. À travers l'adoption matérielle du budget et du plan financier, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances de présenter un plan d'ajustement général pour les années du plan financier. (Source: message du Conseil fédéral)

Délibérations

24.11.2009 CE Pris acte du rapport.
02.12.2009 CN Pris acte du rapport.

Les deux Conseils ont pris acte du rapport.

09.077 Loi sur les finances de la Confédération. Modification

Message du 30 septembre 2009 concernant la modification de la loi sur les finances de la Confédération et d'autres actes normatifs (FF 2009 6525)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose de modifier la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC), de même que d'autres actes normatifs régissant des domaines en rapport avec le nouveau modèle comptable, les prestations commerciales et le recouvrement de créances (projet A). Il prévoit aussi d'apporter une légère modification à l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (règlement du fonds FTP; projet B).

L'application du nouveau modèle comptable (NMC) lors des exercices 2007 et 2008 a donné dans l'ensemble des résultats positifs qui ne nécessitent que quelques modifications au niveau de la LFC. De ce fait, quelques dispositions de la loi du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure (LFI_{infr}) et du règlement du fonds FTP doivent également être modifiées.

Il est prévu par ailleurs d'autoriser certaines unités administratives à fournir, dans une mesure limitée, des prestations commerciales à des tiers. À cet effet, la LFC est complétée par l'art. 41a. Ce nouvel article entraîne la modification de cinq autres lois fédérales.

Les modifications proposées précisent en outre les compétences de l'Administration fédérale des finances (AFF) en matière de recouvrement de créances et de conduite des procès, et en donnent une définition mieux adaptée à la pratique. Ces modifications sont avant tout d'ordre technique, raison pour laquelle elles n'ont pas été présentées dans le message du 19 septembre 2008 sur la règle complétant le frein à l'endettement. Leur introduction améliore néanmoins les conditions de l'établissement des comptes et ouvre la voie à l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de la LFC, tout en favorisant l'application appropriée de cette loi. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances, LFC)

17.03.2010 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
03.06.2010 CN Adhésion.
18.06.2010 CE La loi est adoptée au vote final.

18.06.2010 CN La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires

17.03.2010 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

03.06.2010 CN Divergences.

14.06.2010 CE Adhésion.

18.06.2010 CE L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.

18.06.2010 CN L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.

Le **Conseil des Etats** a approuvé les deux projets sans véritablement en débattre ; ceux-ci ont ensuite été adoptés à l'unanimité lors du vote sur l'ensemble.

Suivant la proposition formulée à l'unanimité par sa Commission des finances, le **Conseil national** a décidé, sans opposition, d'entrer en matière sur les projets. Au sein de la commission, une minorité rose-verte avait proposé, par la voix de son rapporteur, Louis Schelbert (G, LU), de prendre le contre-pied du Conseil fédéral et de la majorité de la commission : alors que, dans son projet, le Conseil fédéral prévoit d'autoriser dorénavant - à des conditions très strictes - certains services fédéraux à fournir des prestations commerciales également à des tiers, la minorité souhaitait que cette possibilité soit offerte à l'ensemble des services de la Confédération. Le rapporteur de la commission, Bruno Zuppiger (V, ZH), a exposé les raisons pour lesquelles la majorité de la commission s'opposait à cette proposition : elle estime que les conditions relatives à la fourniture de prestations commerciales à des tiers ne devraient pas être assouplies, de crainte de voir l'administration reléguer ses missions principales au second plan. La commission estime en outre qu'il serait peu judicieux que l'administration se transforme en concurrent pour l'économie privée. Evoquant pour sa part des raisons d'ordre politique, le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a également demandé au conseil de rejeter la proposition de la minorité. Selon lui, l'administration fédérale ne doit pas entrer en concurrence avec les PME : l'administration serait en effet clairement avantagée vis-à-vis de ces dernières qui, tenues de respecter un cadre financier extrêmement strict, devraient composer avec des contraintes bien plus importantes.

Le Conseil national s'est rallié à la majorité de sa commission, par 102 voix contre 47, et a adopté les deux projets à l'unanimité (avec respectivement 151 et 152 voix).

Au vote final, le projet 1 a été adopté par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 192 voix contre 0 au Conseil national. Le projet 2 a été adopté, respectivement par 42 voix contre 0 et par 140 voix contre 44.

10.007 Budget 2010. Supplément I

Message du 31 mars 2010 concernant le supplément I au budget 2010

Situation initiale

Par le biais du supplément I au budget 2010, le Conseil fédéral demande 25 suppléments de crédits d'un montant total de 252,0 millions. Quatre des augmentations de crédits sollicitées, d'un montant total de 160 millions, concernent les transports publics et sont en relation avec l'augmentation du besoin d'indemnités faisant suite à l'inscription définitive à l'actif du tunnel de base du Lötschberg ainsi qu'aux modifications du système de prix des sillons en faveur du trafic marchandises.

En termes de montants, les crédits supplémentaires relèvent à raison de plus de 75 % (192,0 mio) des crédits de charges et à raison de 25 % environ (60,0 mio) des crédits d'investissement (voir tableau au ch. 2). La plupart des crédits supplémentaires demandés ont des incidences financières (191,5 mio). Le reste (60,5 mio) correspond à une réévaluation sans incidences financières de contributions à des investissements (60,0 mio) ainsi qu'à une augmentation des imputations de prestations internes (0,5 mio). Si l'on déduit des suppléments de crédits ayant des incidences financières les compensations fournies qui s'élèvent à 112,6 millions, on obtient une augmentation de 0,1 % des dépenses autorisées par le biais du budget, ce qui correspond à la moyenne des sept dernières années (2003-2009). (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant le supplément I au budget 2010

03.06.2010 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

08.06.2010 CE Adhésion.

Le **Conseil national** et le **Conseil des Etats** ont adopté tous les suppléments de crédits.

10.041 Budget 2011

Message du 18 août 2010 concernant le budget de la Confédération suisse pour l'an 2011

Situation initiale

Les finances fédérales ont étonnamment bien surmonté la crise financière et économique mondiale des années 2008 et 2009. Cette situation s'explique, d'une part, par le fait que la Suisse a été moins durement affectée par les conséquences de la récession mondiale. D'autre part, la Confédération et la BNS sont parvenues à stabiliser rapidement le système financier suisse grâce à la prise de mesures efficaces, qui ont également permis de limiter les effets de la crise sur les finances fédérales. En souscrivant à l'emprunt à conversion obligatoire de l'UBS pour un montant de 6 milliards, la Confédération a pris un engagement financier énorme. La vente des actions a toutefois débouché sur des bénéfices. Les mesures prises pour soutenir la conjoncture au cours de la récession qui a suivi ont essentiellement porté sur les stabilisateurs automatiques (en particulier l'assurance-chômage), tandis que des mesures supplémentaires discrétionnaires n'ont été engagées qu'à titre subsidiaire et dans le cadre des exigences du frein à l'endettement. Ces mesures ont cependant donné une impulsion importante à la conjoncture. Durant la crise, les cantons et les communes ont également fait preuve de retenue, jouissant, comme la Confédération, d'une situation financière saine lors de l'éclatement de la crise. Les finances publiques suisses affichent ainsi une excellente santé en comparaison internationale: les taux d'endettement de la Confédération, des cantons et des communes sont d'environ 40 %, selon les estimations actuelles pour l'année en cours, soit 13 points de pourcentage en moins qu'il y a cinq ans. Cette diminution du taux d'endettement est liée, pour quelque 7,5 points de pourcentage, à la dette de la Confédération, qui a été réduite d'environ 20 milliards durant cette période. Les dettes de la plupart des autres pays industrialisés enregistrent une évolution diamétralement opposée, notamment en raison des interventions massives effectuées dans le sillage de la crise.

Les perspectives pour l'année 2011 sont nettement meilleures que ne le laissent supposer les prévisions d'il y a un an. Le déficit du budget ordinaire de 600 millions inscrit au budget 2011 est inférieur de quelque 3,5 milliards au montant prévu par le plan financier 2011-2013. Cette amélioration s'explique par les trois facteurs suivants: Les perspectives économiques sont à nouveau à la hausse: la récession a engendré un écart de production nettement moins important que prévu il y a encore un an. Une reprise (modérée) est ainsi escomptée pour l'économie suisse dès 2010, avec des répercussions positives sur les recettes de la Confédération.

La réduction de la dette obtenue en 2009 (en particulier grâce à la vente de l'emprunt à conversion obligatoire de l'UBS) et le bas niveau des taux d'intérêt ont permis d'alléger le service de la dette pour un montant de plus de 700 millions. Parallèlement aux réductions mentionnées des intérêts passifs, des mesures de consolidation portant sur un montant de quelque 1,1 milliard sont inscrites au budget 2011 (cf. ch. 14). Ces mesures devront permettre de compenser, du côté des dépenses, les diminutions de recettes dues aux réformes fiscales et au tassement du renchérissement en 2009 et 2010. Le solde de financement ordinaire indique un retour à la normale, tant sur le plan économique que budgétaire. Le fait que le budget affiche encore un déficit montre que les exigences du frein à l'endettement permettent d'assurer la convalescence de l'économie.

Le budget extraordinaire enregistre, pour sa part, une détérioration par rapport au dernier plan financier: un versement supplémentaire unique au fonds d'infrastructure est ainsi prévu pour un montant de 850 millions. Avec la contribution de 1,1 milliard au titre de l'assainissement de la caisse de pensions des CFF, qui figurait déjà dans l'ancien plan financier, les dépenses extraordinaires inscrites au budget 2011 atteignent 2 milliards, engendrant ainsi un déficit total de 2,6 milliards pour 2011. Afin d'empêcher une progression durable de la dette, le Conseil fédéral présente un budget 2011 inférieur de quelque 200 millions aux exigences du frein à l'endettement. Cet excédent structurel est destiné au financement des dépenses extraordinaires. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral I concernant le budget pour l'an 2011

29.11.2010	CN	Début du traitement
30.11.2010	CN	Suite
01.12.2010	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
06.12.2010	CE	Début du traitement
07.12.2010	CE	Divergences.
09.12.2010	CN	Divergences.
13.12.2010	CE	Divergences.
14.12.2010	CN	Divergences.
15.12.2010	CE	Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral II concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2011

29.11.2010	CN	Début du traitement
30.11.2010	CN	Suite
01.12.2010	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06.12.2010	CE	Début du traitement
07.12.2010	CE	Adhésion.

Projet 3

Arrêté fédéral III concernant les prélèvements sur le fonds d'infrastructure en 2011

29.11.2010	CN	Début du traitement
30.11.2010	CN	Suite
01.12.2010	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06.12.2010	CE	Début du traitement
07.12.2010	CE	Adhésion.

Projet 4

Arrêté fédéral IV concernant le budget du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF) pour l'année 2011

29.11.2010	CN	Début du traitement
30.11.2010	CN	Suite
01.12.2010	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06.12.2010	CE	Début du traitement
07.12.2010	CE	Adhésion.

Projet 5

Arrêté fédéral V concernant le budget de la Régie fédérale des alcools pour l'année 2011

29.11.2010	CN	Début du traitement
30.11.2010	CN	Suite
01.12.2010	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06.12.2010	CE	Début du traitement
07.12.2010	CE	Adhésion.

Le **Conseil national** a commencé par examiner une proposition qui visait à renvoyer le budget au Conseil fédéral, chargeant ce dernier de prévoir des mesures d'allègement touchant les dépenses afin de présenter aux Chambres fédérales un budget équilibré. Les réductions budgétaires proposées concernaient en particulier les postes " Prévoyance sociale ", " Relations avec l'étranger - Coopération internationale ", ainsi que, au sein de l'administration elle-même, la rétribution du personnel, les frais liés à l'informatique, les charges de conseil et les charges de biens et services ; l'auteur de la proposition estimait en effet que les montants alloués à tous ces postes budgétaires avaient considérablement augmenté. Par 114 voix contre 44, le conseil a rejeté la proposition de renvoi, que seul le groupe UDC a soutenue.

Au cours de la discussion par article, la Chambre basse a suivi, par 98 voix contre 76, une minorité qui proposait d'augmenter le poste " Rétribution du personnel et cotisations de l'employeur " de l'Assemblée fédérale, hausse qui concernait essentiellement le secrétariat des Commissions de gestion (CdG). La majorité de la commission avait elle aussi prévu un relèvement - plus modéré - du poste budgétaire par rapport au projet du Conseil fédéral. Le groupe PBD, le groupe des Verts et le groupe socialiste ont voté en bloc pour la proposition de minorité, tout comme la majorité des membres du groupe CEg et environ la moitié du groupe libéral-radical. Seul le groupe UDC s'est montré majoritairement favorable à la proposition de la majorité.

A quelques voix près, le conseil a adopté plusieurs propositions de sa commission, réduisant ainsi de 100 millions de francs l'aide au développement pour les mesures dans le domaine de l'eau et du climat et de 34 millions de francs la coopération économique du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Lors des deux votes, le groupe UDC s'est prononcé en bloc pour la proposition de la majorité, suivi par la plupart des membres du groupe CEg et du groupe libéral-radical.

En outre, s'écartant du projet du Conseil fédéral, la Chambre basse a augmenté les crédits alloués à la protection du paysage et à la conservation des monuments historiques pour les établir à 30 millions de francs. Elle a également octroyé 520 000 francs au Musée alpin suisse, au lieu des 231 000 francs initialement prévus. Le Conseil national a par ailleurs décidé de consacrer 1,7 million de francs supplémentaire au domaine des EPF. Enfin, suivant la proposition d'un député, il a refusé de réduire de 45 millions de francs le supplément versé pour le lait transformé en fromage. Par 93 voix contre 62, il a finalement adopté le budget, une grande majorité du groupe UDC et tous les membres du groupe des Verts s'y étant opposés.

Le **Conseil des Etats** s'est écarté du projet du Conseil national sur quatre points. Alors que la Chambre basse avait décidé de réduire de 134 millions de francs les montants alloués à l'aide au développement, le Conseil des Etats a suivi le Conseil fédéral. S'agissant du supplément versé pour le lait transformé en fromage, il a opté pour une baisse de 33,5 millions de francs au lieu des 45 millions de francs proposés par le Conseil fédéral. A une seule voix près, par 21 voix contre 20, le conseil a en outre refusé d'augmenter le budget octroyé aux CdG. Enfin, il a créé une dernière divergence en ce qui concerne les fonds alloués au domaine des EPF, n'approuvant pas l'augmentation de 1,7 million de francs votée par la Chambre basse. Il a en revanche donné son feu vert à la hausse des moyens destinés à la protection du paysage et à la conservation des monuments historiques ainsi qu'au Musée alpin suisse.

Au **Conseil national**, les députés ont maintenu leurs décisions relatives à l'augmentation du budget des CdG, au supplément versé pour le lait transformé en fromage et au relèvement de 1,7 million de francs des fonds prévus pour le domaine des EPF. Le Conseil national a toutefois fait une concession pour ce qui est de l'aide au développement : il a en effet décidé de ne pas diminuer de 100 millions de francs le budget de la Direction du développement et de la coopération pour les projets concernant l'eau et le climat et de réduire les montants alloués au SECO de quelque 16 millions de francs au lieu des 34 millions de francs décidés en première lecture.

Le **Conseil des Etats** a finalement éliminé les dernières divergences.

10.042 Budget 2010. Supplément II

Message du 1er octobre 2010 concernant le supplément II au budget 2010

Situation initiale

Par le biais du second supplément au budget 2010, le Conseil fédéral demande de lui accorder 29 suppléments de crédits d'un montant total de 206,1 millions. En termes de montants, les crédits supplémentaires relèvent à raison d'environ 80 % (164,1 mio) des crédits de charges et à raison de 20 % (41,4 mio) des crédits d'investissement. Dans leur grande majorité, ils ont des incidences financières (201,5 mio). Le reste (4,7 mio) relève de deux crédits sans incidences financières totalisant 4,0 millions ainsi que d'une augmentation des imputations de prestations internes (0,7 mio). Si l'on déduit des suppléments de crédits ayant des incidences financières les compensations fournies qui s'élèvent à 72,1 millions, on obtient une augmentation de 0,2 % des dépenses autorisées par le biais du budget, soit un peu moins que la moyenne des sept dernières années (2003-2009: 0,4 %). La moitié (52 %) des crédits sollicités par le biais du présent message concernent le domaine des transferts. Il s'agit principalement du relèvement des prestations versées par la Confédération à l'AC (36,1 mio) et des prestations complémentaires à l'AI (23,0 mio), ainsi que de ressources supplémentaires destinées à financer les

contributions à l'exportation de produits agricoles transformés (15,0 mio). Dans le domaine propre, des fonds supplémentaires sont requis pour le personnel (31, mio au total) et pour la réparation de dégâts dus à des événements naturels (30,0 mio). (Source : message du Conseil fédéral).

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral I concernant le second supplément au budget 2010

29.11.2010	CN	Début du traitement
30.11.2010	CN	Suite
01.12.2010	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06.12.2010	CE	Début du traitement
07.12.2010	CE	Adhésion.

Projet 2

Arrêté II concernant le prélèvement supplémentaire sur le fonds d'infrastructure en 2010

29.11.2010	CN	Début du traitement
30.11.2010	CN	Suite
01.12.2010	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06.12.2010	CE	Début du traitement
07.12.2010	CE	Adhésion.

Les **deux Chambres** ont accepté le supplément au budget 2010 selon le projet du Conseil fédéral.

10.043 Plan financier 2012-2014

Rapport du Conseil fédéral du 18 août 2010 sur le plan financier 2012-2014

Situation initiale

En même temps que le budget 2011, le plan financier 2012-2014 a été soumis au Parlement par le Conseil fédéral. Par rapport au plan financier précédent, les perspectives économiques se sont nettement améliorées. La récession a été moins forte et plus courte que prévu, et les prévisions conjoncturelles laissent présager que l'économie suisse ne gardera pas de séquelles de la crise. Le plan financier table au début sur une reprise continue, qui permettra de compenser les pertes subies. Le plan financier 2012-2014 prévoit des déficits du compte de financement ordinaire compris entre 0,3 et 0,6 milliard. Une part de ces déficits est compatible avec le frein à l'endettement. Les déficits structurels restants se situent entre 0,1 et 0,4 milliard. Ils sont donc nettement inférieurs à ceux qui figuraient dans le dernier plan financier, grâce à l'amélioration des perspectives économiques et, surtout, au PCO 2012-2013, qui est intégré dans le plan financier et dont la plupart des mesures sont reconduites pour 2014. Le PCO permet d'alléger le budget de 1,6 à 1,7 milliard par an. Cependant, l'assainissement budgétaire requis porte sur un montant un peu plus élevé que les déficits structurels, étant donné que la compensation des dépenses extraordinaires budgétisées pour 2011, prescrite par la loi, exige la réalisation d'excédents structurels. Au total, des corrections de l'ordre de 0,4 à 0,7 milliard sont nécessaires pour respecter les exigences du frein à l'endettement. Entre 2010 et 2014, les recettes ordinaires augmentent de 3,7 % par an, soit une augmentation un peu plus marquée que celle du PIB nominal pour la même période (+ 3,3 %). Cette situation est due au fait que les recettes de 2010 évoluent plus favorablement que ne le prévoyait le budget. Divers facteurs spéciaux, qui interviendront pour l'essentiel en 2011 et en 2012, ne sont pas visibles. Il s'agit de la mise en oeuvre de la réforme de l'imposition de la famille, de la compensation des conséquences de la progression à froid en 2011 (incidences financières à partir de 2012) et de la majoration de la TVA en faveur de l'AI en 2011 également. Au total, ces facteurs spéciaux se neutralisent. Les dépenses ordinaires croissent de 3,0 % par an. Les chiffres prennent également en considération les comptes de passage, qui incluent désormais la part de l'AI à la TVA. Abstraction faite des comptes de passage, l'accroissement n'atteint que 2,4 %, un pourcentage nettement inférieur à la croissance économique durant la période considérée. Cela reflète les effets du PCO 2012-2013 et des mesures de consolidation déjà mises en oeuvre dans le budget 2011. La classification des dépenses par groupes de tâches donne la même image que le budget: ce sont les domaines "Relations avec l'étranger" (6,4 %), "Prévoyance sociale" (4,6 %), "Finances et impôts" (4,3 %) ainsi que "Formation et recherche" (3,0 %) qui

affichent la plus forte croissance. En ce qui concerne le réexamen des tâches, la période considérée s'étend de 2008 à 2014. Durant cette période, la croissance de l'ensemble des dépenses, soit 3,0 %, est très légèrement inférieure au taux de 3,1 % initialement prévu dans le cadre du réexamen des tâches 2008-2015. De plus, les priorités fixées par le Conseil fédéral sont très largement respectées dans les principaux groupes de tâches. (Source : Budget 2011/ Plan financier 2010-2012, Documentation de base du 14 septembre 2010, Département fédéral des finances)

Délibérations

29.11.2010	CN	Début du traitement
30.11.2010	CN	Suite
01.12.2010	CN	Pris acte du rapport.
06.12.2010	CE	Début du traitement
07.12.2010	CE	Pris acte du rapport.

Les **deux conseils** ont pris acte du rapport.

10.075 Programme de consolidation 2012-2013

Message du 1er septembre 2010 relatif à la loi fédérale sur le programme de consolidation 2012-2013 des finances fédérales ainsi qu'à la loi fédérale sur l'optimisation de la gestion des données personnelles et des placements de PUBLICA (PCon 12/13) (FF 2010 6433)

Situation initiale

Le Conseil fédéral a adopté le programme de consolidation pour les années 2012 à 2013 (PCO 2012-2013), qui permettra d'alléger le budget de la Confédération d'environ 1,6 milliard de francs par an. Il a également fixé les étapes de la mise en oeuvre du réexamen des tâches.

Pour des raisons d'équilibre budgétaire, le Conseil fédéral a adopté le 24 juin 2010, en même temps que le budget 2011, des mesures de consolidation à hauteur de quelque 1,6 milliard de francs par an.

Malgré une nette amélioration des perspectives par rapport au plan financier précédent, l'absence de programme de consolidation aurait entraîné pour les années du plan financier des déficits structurels d'un peu plus de 2 milliards de francs, dus essentiellement aux réformes fiscales décidées antérieurement (TVA, allègements pour les familles, compensation annuelle de la progression à froid). Ces réformes, qui auront à moyen terme des effets positifs en matière de croissance et d'emploi, se traduiront dans le plan financier par des pertes de recettes de l'ordre de 1,6 milliard de francs par an. Le programme de consolidation permettra d'adapter les dépenses à la nouvelle situation des recettes, comme l'exige le frein à l'endettement.

Comme les programmes d'allègement 2003 et 2004, le PCO 2012-2013 porte principalement sur les dépenses. Il comprend six trains de mesures et permettra d'alléger le budget de 1,7 milliard en 2012 et de 1,6 milliard en 2013 (détails dans l'annexe 1 et la documentation de base).

Après la mise en oeuvre du PCO 2012-2013, le plan financier affichera des déficits structurels de 100 à 400 millions de francs, notamment en raison de la décision de principe du Parlement d'augmenter à 0,5 % la part de l'aide au développement dans le revenu national brut. A cela s'ajoute l'obligation de compenser par des excédents structurels les dépenses extraordinaires prévues pour la caisse de pensions des CFF (1,148 milliard) et la contribution unique au fonds d'infrastructure (850 millions), comme l'exige la règle complémentaire au frein à l'endettement. Par conséquent, les corrections requises se situeront entre 400 et 700 millions par an. Le programme de consolidation adopté aujourd'hui devra donc être mis en oeuvre sans restriction.

Outre le PCO 2012-2013, le Conseil fédéral a adopté un complément à la loi sur le personnel de la Confédération et un complément à la loi relative à PUBLICA. Ces compléments permettront, d'une part, la gestion électronique des dossiers de candidature et des dossiers personnels et, d'autre part, une stratégie de placement tenant mieux compte des risques pour la fortune de PUBLICA. Différentes mesures liées au réexamen des tâches ne nécessitent soit aucune modification de loi, soit des modifications minimales. Elles seront soumises au Parlement dans le cadre du PCO 2012-2013. Les réformes plus importantes, qui concernent notamment les domaines de l'assurance-vieillesse, des transports et de la défense nationale, seront menées à bien par les départements compétents, dans le cadre de projets séparés et selon un calendrier individuel. Parallèlement au PCO 2012-2013, le Conseil fédéral a mis en consultation un

rapport sur la mise en oeuvre de ces réformes axées sur le long terme. Etant donné le large éventail de prises de position, le Conseil fédéral renonce pour le moment à modifier les mesures de réforme décidées, qui vont être précisées. A cet effet, il a fixé les principales étapes correspondant à chacune des mesures dans un plan de mise en oeuvre. Conjuguées à celles découlant du PCO 2012-2013, ces mesures permettront des allègements budgétaires de l'ordre de 2,8 milliards de francs par an à partir de 2015. (Source : communiqué de presse du Conseil fédéral du 01.09.2010)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012-2013 (LPCO 2012-2013)

17.03.2011 CE Ne pas entrer en matière

30.05.2011 CN Ne pas entrer en matière.

Projet 2

Loi fédérale sur l'optimisation de la gestion des données du personnel de la Confédération et des placements de PUBLICA

17.03.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

30.05.2011 CN Adhésion.

17.06.2011 CE La loi est adoptée au vote final.

17.06.2011 CN La loi est adoptée au vote final.

Sur la base des derniers chiffres relatifs au budget de la Confédération - en lieu et place du déficit de près de 2 milliards de francs calculé lors de l'approbation du programme de consolidation, l'exercice 2010 s'est soldé par un excédent de 3,6 milliards de francs -, la commission a proposé à l'unanimité au **Conseil des Etats** de ne pas entrer en matière sur le projet 1. Le conseil a suivi la recommandation de sa commission. Il est par ailleurs entré sans opposition sur le projet 2, qu'il a adopté par 34 voix contre 0 au terme d'un bref débat.

Le **Conseil national** s'est rallié à l'avis de sa commission, qui lui avait proposé, par 12 voix contre 1 et 10 abstentions, de ne pas entrer en matière sur le projet 1. Par contre, il est entré en matière sans opposition sur le projet 2, qu'il a ensuite adopté par 181 voix contre 0.

Aux votes finaux, les deux conseils ont adopté la loi fédérale à l'unanimité.

10.100 Transferts des ressources et des charges entre la Confédération et les cantons 2012-2015

Message du 24 novembre 2010 concernant la modification de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges ainsi que la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges entre la Confédération et les cantons 2012 à 2015 (FF 2010 7861)

Situation initiale

Le message concerne principalement la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges entre la Confédération et les cantons pour la période de contribution 2012 à 2015 (projets B et C). Il se fonde sur le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière publié depuis l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Ce rapport est soumis avec le présent message.

Le message propose également une révision partielle de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC, projet A), qui concerne les réglementations nécessaires à la correction rétroactive des paiements compensatoires erronés. Cette révision résulte, elle aussi, du premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

Contenu des projets

L'objectif du projet A est de combler une lacune juridique de la PFCC, en précisant les conditions auxquelles des paiements compensatoires erronés peuvent être rectifiés rétroactivement. Une correction a posteriori ne devrait intervenir que si l'erreur est à l'origine de conséquences financières importantes pour au moins un canton. Dans l'intérêt de l'assurance-qualité, un seuil empêchant toute incitation

inoportune a sciemment été fixé. Le Conseil fédéral procédera d'office aux rectifications nécessaires au plus tard lorsque l'année de calcul concernée intègre pour la dernière fois l'indice des ressources d'une année de référence. Dans la perspective d'une correction rétroactive, l'instance qui découvre l'erreur ne joue aucun rôle (un canton, l'Administration fédérale des contributions, le Contrôle fédéral des finances ou encore l'Administration fédérale des finances). Le Conseil fédéral est habilité à préciser la limite à partir de laquelle une erreur est réputée importante. Pour ce faire, il tient compte du potentiel de ressources par habitant de l'ensemble des cantons. Les "montants minimaux" seront adaptés à l'évolution du potentiel de ressources par habitant à l'échelle nationale. En principe, l'erreur est rectifiée dans sa totalité et dans les meilleurs délais possibles; la correction est définitive.

Par l'intermédiaire du projet B, c'est-à-dire le projet d'arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources pour la période de contribution 2012 à 2015, le Conseil fédéral demande de nouvelles contributions de base pour les péréquations horizontale et verticale des ressources. Compte tenu des enseignements fournis par le rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière, ces contributions de base devront être fixées d'après celles de l'année 2011, selon la même procédure que celle appliquée aux années de transition d'une période de contribution, conformément à la loi sur la péréquation financière. La progression de la péréquation horizontale des ressources reposera ainsi sur celle du potentiel de ressources des cantons à fort potentiel, et la péréquation verticale des ressources évoluera en fonction de la croissance du potentiel de ressources de tous les cantons. Comme les données définitives servant au calcul du potentiel de ressources 2012 ne seront disponibles qu'en automne 2011, le Conseil fédéral est autorisé à déterminer les contributions de base définitives pour la période 2012 à 2015 lorsque les données de base concernant l'année de référence 2012 seront présentées, c'est-à-dire en automne 2011.

Pour tenir compte de la neutralité budgétaire entre la Confédération et les cantons lors du passage à la RPT en 2008, la contribution de base à la péréquation verticale des ressources sera augmentée à partir de 2012. L'augmentation totale s'élèvera à 112 millions de francs. Ce montant correspond à l'écart constaté a posteriori par rapport à la neutralité budgétaire (100 millions par an), auquel s'ajoute une rémunération permanente des 400 millions que les cantons n'ont pas touchés entre 2008 et 2011. L'augmentation de la péréquation verticale sera de 81,2 millions de francs, les fonds étant répartis proportionnellement entre les trois instruments de péréquation verticale (péréquation verticale des ressources, compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques).

Enfin, avec le projet C, à savoir le projet d'arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la compensation des charges pour la période de contribution 2012 à 2015, le Conseil fédéral demande les nouvelles contributions de base à la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et sociodémographiques. Comme pour la péréquation des ressources, compte tenu du rapport sur l'évaluation de l'efficacité, le Conseil fédéral estime que ces contributions de base devront être fixées d'après celles de l'année 2011, selon la même procédure que celle appliquée aux années de transition d'une période de contribution, conformément à la loi sur la péréquation financière. Les contributions de base seront ainsi adaptées au renchérissement. Dans ce cas également, le Conseil fédéral est autorisé à déterminer les contributions de base définitives pour la période 2012 à 2015 lorsque les données de base concernant l'année de référence 2012 seront disponibles, c'est-à-dire en automne 2011. Concernant la répartition des fonds entre la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques, le Conseil fédéral propose une proportion inchangée de 50 %/50 %, c'est-à-dire une dotation identique en termes de montants, pour la période de contribution 2012 à 2015.

Les augmentations proportionnelles qui seront octroyées à partir de 2012 en faveur de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et sociodémographiques pour respecter la neutralité budgétaire 2008 s'élèvent à 15,4 millions de francs pour chacun des deux instruments. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)

16.03.2011 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

09.06.2011 CE Début du traitement

14.06.2011	CE	Adhésion.
17.06.2011	CN	La loi est adoptée au vote final.
17.06.2011	CE	La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources pour la période de contribution 2012 à 2015

16.03.2011	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
09.06.2011	CE	Début du traitement
14.06.2011	CE	Divergences.
15.06.2011	CN	Adhésion.
17.06.2011	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
17.06.2011	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Projet 3

Arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la compensation des charges pour la période de contribution 2012 à 2015

16.03.2011	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
09.06.2011	CE	Début du traitement
14.06.2011	CE	Divergences.
15.06.2011	CN	Adhésion.
17.06.2011	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
17.06.2011	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière a été décidée sans opposition. En ce qui concerne le projet 1, une minorité a proposé d'ajouter un nouveau but à la péréquation financière (art. 2, let. g, de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges [PFCC]), à savoir celui de contribuer à la définition d'une norme minimale pour les prestations des cantons. La même minorité proposait également de compléter l'art. 6 relatif à la répartition des fonds de sorte que la Confédération oblige les cantons à respecter les normes de prestations que le Conseil fédéral a définies en collaboration avec la Conférence des gouvernements cantonaux. Les deux propositions de minorité, qui ont fait l'objet d'un vote commun, ont été rejetées par 124 voix contre 46 ; la quasi-totalité du groupe socialiste et la majorité du groupe des Verts ont voté en faveur des propositions de minorité. En ce qui concerne l'art. 3, al. 3, une minorité rose-verte souhaitait que le Conseil fédéral fixe un supplément approprié sur le revenu des personnes physiques qui sont imposées d'après la dépense ; par ailleurs, une proposition individuelle visait à ce que, pour le calcul de l'indice des ressources, le revenu soit fixé en fonction du pouvoir d'achat. Le conseil a rejeté ces deux propositions. Celle de la minorité n'a été soutenue que par le camp rose-vert, tous les autres groupes ayant voté pour la proposition de la majorité. Quant à la proposition individuelle, elle a été rejetée par 153 voix contre 4. En ce qui concerne l'art. 6, une autre proposition de minorité et une proposition individuelle ont été déposées en plus de la première proposition de minorité déposée par le groupe socialiste (cf. ci-dessus). La deuxième proposition de minorité, issue de différents groupes parlementaires, visait à ajouter les al. 4 et 5 afin d'introduire un mécanisme qui, en se fondant sur le rapport entre l'exploitation effective du potentiel fiscal par chacun des cantons et l'exploitation moyenne du potentiel fiscal, éviterait que les cantons qui reçoivent des paiements compensatoires profitent de ces fonds pour procéder à des baisses d'impôts. La proposition individuelle visait un objectif similaire ; toutefois, à la différence de la deuxième proposition de minorité, elle souhaitait que le montant correspondant à la réduction des paiements compensatoires soit non pas prélevé auprès des cantons donateurs, mais porté à l'actif des cantons à faible potentiel de ressources. La deuxième proposition de minorité et la proposition individuelle ont été opposées l'une à l'autre : par 90 voix contre 42, le conseil a préféré la deuxième proposition de minorité, seul le groupe socialiste ayant voté en bloc pour la proposition individuelle. La deuxième proposition de minorité a finalement été rejetée au profit de la proposition de la majorité par 97 voix contre 58, les groupes UDC et socialiste ayant tous deux été très partagés sur la question. En ce qui concerne l'art. 18, al. 2, une proposition de minorité issue du camp rose-vert souhaitait étendre aux villes et aux communes le mandat d'évaluation du rapport d'efficacité périodique déjà prévu par la loi. Se ralliant à l'avis de la majorité de la commission, le conseil a rejeté cette proposition par 97 voix contre 63. A l'art. 19, le conseil a également suivi la majorité de sa

commission, en rejetant assez nettement deux propositions de minorité et une proposition individuelle. Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet 1 par 135 voix contre 20, sans apporter de modifications aux propositions du Conseil fédéral.

Le conseil est ensuite passé à la discussion par article sur l'arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources pour la période de contribution 2012 à 2015 (projet 2). Afin de compenser l'entrave faite à la neutralité budgétaire, le projet prévoit que la Confédération mette à la disposition des cantons 112 millions de francs supplémentaires par an (y compris les intérêts). Le Conseil fédéral et la majorité de la commission proposaient de répartir ce montant selon la clef habituelle, à savoir 81,2 millions de francs pour la péréquation des ressources, 15,4 millions de francs pour la compensation des charges géo-topographiques et 15,4 millions de francs pour la compensation des charges sociodémographiques. Une minorité I de la commission, issue de plusieurs groupes parlementaires, proposait d'attribuer l'intégralité des 112 millions de francs à la compensation des charges sociodémographiques ; une minorité II, issue du camp bourgeois, proposait quant à elle de ne pas prévoir ces 112 millions de francs supplémentaires. La proposition de la minorité I s'est tout d'abord imposée face à la majorité de la commission par 87 voix contre 73, la plupart des groupes s'étant montrés partagés sur la question. La proposition de la minorité I a également été préférée à celle de la minorité II par 133 voix contre 31. Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet 2 par 138 voix contre 18.

En ce qui concerne le projet 3, qui fixe les montants destinés aux deux compensations des charges, le conseil a adopté - comme l'on pouvait s'y attendre au vu des décisions relatives au projet 2 - deux propositions de minorité, qui souhaitaient diminuer de près de 15 millions de francs la contribution à la compensation des charges géo-topographiques et d'augmenter la contribution à la compensation des charges sociodémographiques de 96,6 millions des francs. Le fossé s'est creusé - une fois n'est pas coutume - plus entre les villes et les campagnes qu'entre les différents partis. Le conseil a adopté le projet au vote sur l'ensemble par 148 voix contre 12.

Sans opposition, le **Conseil des Etats** est entré en matière sur le projet. Au cours de la discussion par article, toutes les propositions de minorité visant à modifier la PFCC (projet 1) ont été rejetées par le conseil, qui a suivi l'avis de sa commission en tous points. Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet 1 par 36 voix contre 1 et 4 abstentions.

Pour ce qui est du projet 2 relatif à la péréquation des ressources, la commission a proposé de maintenir la proposition du Conseil fédéral, alors qu'une minorité de la commission a proposé d'adopter la version du Conseil national. Par 28 voix contre 14, le conseil a suivi l'avis de sa commission, créant ainsi une divergence avec le Conseil national. Pour le reste du projet 2, il a suivi les décisions du Conseil national. Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté le projet 2 par 33 voix contre 0.

En ce qui concerne le projet 3, le Conseil des Etats a suivi l'avis de sa commission, qui proposait de maintenir la version du Conseil fédéral, et donc de rejeter les modifications apportées par le Conseil national. Au vote sur l'ensemble, le projet 3 a été adopté à l'unanimité.

L'objet est retourné au **Conseil national**, où il s'agissait d'éliminer les divergences portant sur les projets 2 et 3. La commission a proposé à son conseil de se rallier aux décisions du Conseil des Etats. Aucune contre-proposition n'ayant été déposée, les divergences ont pu être éliminées sans grand débat.

Aux votes finaux, le projet 1 a été adopté par le Conseil national par 150 voix contre 26 et par le Conseil des Etats par 33 voix contre 3. Le projet 2 a été adopté respectivement par 130 voix contre 43 et 32 voix contre 2 et le projet 3 respectivement par 132 voix contre 44 et 33 voix contre 3.

11.007 Budget 2011. Supplément I

Message du 30 mars 2011 concernant le supplément I au budget 2011 (FF 2011 3557)

Situation initiale

Par le biais du premier supplément au budget 2011, le Conseil fédéral demande de lui accorder 18 suppléments de crédits d'un montant total de 216,7 millions.

En termes de montants, les crédits supplémentaires relèvent à raison de deux tiers des crédits de charges et à raison de un tiers des crédits d'investissement. La plupart des crédits supplémentaires demandés ont des incidences financières (145,7 mio). Le reste (71 mio) correspond à une réévaluation de contributions à des investissements et à un amortissement d'immobilisations incorporelles (70,5 mio au total), ainsi qu'à une augmentation des imputations de prestations internes (0,5 mio). Si l'on déduit des suppléments de

crédits ayant des incidences financières les compensations fournies qui s'élèvent à 15,3 millions, on obtient une augmentation de 0,2 % des dépenses autorisées par le biais du budget, ce qui correspond à un taux plus élevé que la moyenne des sept dernières années (2004-2010: 0,1 %). Cette progression résulte du relèvement des ressources destinées à l'infrastructure ferroviaire. Même si l'arrêté en la matière avait été approuvé par le Parlement l'année passée déjà (17.12.2010), il n'a pas pu être pris en considération lors de l'établissement du budget.

La plupart des crédits sollicités par le biais du présent message concernent le domaine des transferts. Outre des augmentations au titre du financement des mesures visant à atténuer la force du franc (22 mio) et des contributions aux organisations de recherche européennes (17,3 mio), ils concernent en premier lieu les besoins supplémentaires liés au financement des travaux visant à assurer le maintien de la qualité des infrastructures des CFF (70,0 mio). Le crédit consacré à ces charges étant constitué de contributions à des investissements, son montant doit être intégralement réévalué. Les principales augmentations dans le domaine propre servent à financer les mesures salariales en faveur du personnel fédéral (20 mio). Les crédits réduits par le Parlement n'ont pas fait l'objet de demandes de suppléments de crédits.

Par le biais du premier supplément au budget 2011, la Délégation des finances a octroyé un crédit provisoire de 1 million. Il s'agit de la partie urgente des charges liées à la mise en fonction du Tribunal fédéral des brevets (2,1 mio). La part des crédits demandés à titre provisoire représente ainsi seulement 0,5 % du volume total des suppléments (moyenne des CS de la période 2004 à 2010: 13,8 %).

L'augmentation d'un crédit d'engagement (crédit additionnel) de 33,6 millions ainsi que le relèvement d'un plafond des dépenses de l'ordre de 12 millions sont demandés par le biais du premier supplément au budget 2011. Nous vous soumettons en outre, par le biais d'un arrêté fédéral séparé, une augmentation des crédits budgétaires concernant les comptes spéciaux de 1,8 million en faveur du fonds pour les grands projets ferroviaires. Par le biais du présent message, nous vous informons également de reports de crédits à hauteur de 98,4 millions dans le budget de la Confédération, à partir de crédits budgétaires non épuisés en 2010.

Les Chambres fédérales ont approuvé le budget 2011 présentant un excédent structurel de 166 millions. Par conséquent, le plafond des dépenses totales autorisées selon le frein à l'endettement n'a pas été atteint pour un montant correspondant. Toutefois, cette marge de manœuvre ne suffit pas au vu des augmentations nettes de parts de crédits avec incidences financières demandées dans le présent message (221,7 mio: suppléments et reports de crédits, abstraction faite des compensations). Cependant, il arrive régulièrement que des soldes de crédits subsistent à l'issue de la mise en oeuvre du budget. Par ailleurs, compte tenu du résultat étonnamment bon de l'exercice 2010, les recettes devraient être supérieures aux prévisions budgétaires. D'après les estimations actuelles, les exigences du frein à l'endettement devraient donc être respectées. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral concernant le supplément I au budget 2011

09.06.2011	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.06.2011	CN	Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral II concernant les prélèvements supplémentaires sur le fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2011

09.06.2011	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.06.2011	CN	Adhésion.

L'entrée en matière est acquise de plein droit. Le **Conseil des Etats** a adopté les cinq arrêtes chaque fois à l'unanimité, le **Conseil national** avec des majorités très claires.

11.048 Atténuation de la force du franc, budget 2011. Supplément IIa

Message du 31 août 2011 relatif aux mesures visant à amortir la force du franc. Supplément IIa au budget 2011 (FF 2011 6217)

Situation initiale

Par le message, le Conseil fédéral soumet à l'approbation des Chambres fédérales un projet de loi fédérale sur les mesures visant à atténuer les effets du franc fort et à améliorer la compétitivité et un projet d'arrêté fédéral concernant le supplément IIa au budget 2011. La valeur extérieure élevée du franc affecte considérablement la compétitivité-prix des entreprises suisses vis-à-vis de leurs concurrentes étrangères, alors que les perspectives économiques mondiales s'assombrissent. Si la conjoncture intérieure est encore robuste, il apparaît déjà que certains secteurs sont frappés de plein fouet par la fermeté du franc. Fort de ce constat, le Conseil fédéral propose deux trains de mesures: le premier vise à soutenir l'économie à court terme, tandis que le second sera axé sur l'amélioration des conditions générales dans différents domaines. Le premier train de mesures (2011) comprend une contribution exceptionnelle au fonds de l'assurance-chômage, ainsi que des mesures à court terme visant à atténuer les effets de la force du franc et à améliorer la compétitivité. Ces mesures pourront être appliquées en 2011. Elles sont soumises au Parlement avec le présent message sous la forme de deux actes législatifs: il est prévu que les modifications de lois nécessaires à la mise en oeuvre soient regroupées dans la loi fédérale sur les mesures visant à atténuer les effets de la force du franc et à améliorer la compétitivité, édictée sous la forme d'un acte modificateur unique (ch. 3); le financement des mesures se fera par le biais d'un arrêté fédéral concernant l'inscription anticipée d'un supplément IIa au budget 2011 (ch. 4). Un deuxième train de mesures (2012), d'un montant maximal de 1 milliard de francs, sera soumis séparément au Parlement, sous la forme d'une inscription tardive au budget 2012, et intégré au plan financier de la législature 2013-2015. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur les mesures visant à atténuer les effets du franc fort et à améliorer la compétitivité

14.09.2011	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2011	CN	Début du traitement
21.09.2011	CN	Adhésion.
27.09.2011	CE	La clause d'urgence est adoptée.
28.09.2011	CN	La clause d'urgence est adoptée.
30.09.2011	CE	La loi est adoptée au vote final.
30.09.2011	CN	La loi est adoptée au vote final.
13.10.2011	CN	Feuille fédérale 2011 6919; Recueil officiel du droit fédéral 2011 4497

Projet 2

Arrêté fédéral concernant le supplément IIa au budget 2011

14.09.2011	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2011	CN	Début du traitement
21.09.2011	CN	Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a décidé sans opposition d'entrer en matière sur le projet. Dès le débat d'entrée en matière, la plupart des conseillers de la Chambre haute ont affiché un clair soutien aux propositions du Conseil fédéral. Seule la droite dure a émis des critiques à l'égard des mesures visées. Au ch. 3, le Conseil fédéral proposait d'allouer 500 millions de francs supplémentaires au fonds de l'assurance-chômage pour 2011. La majorité de la commission a recommandé à son conseil d'adopter cette mesure, alors qu'une minorité bourgeoise a proposé de biffer la disposition concernée. Selon cette minorité, il n'est pas opportun d'accorder dès aujourd'hui des moyens provenant des comptes de la Confédération de l'année 2011, alors qu'ils ne seront nécessaires qu'en 2013. En réponse à ces critiques, la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a affirmé qu'il était plus judicieux d'agir maintenant, quand cela est encore possible, plutôt qu'ultérieurement, à un moment où la situation économique et financière ne sera peut-être plus aussi favorable. Par 28 voix contre 10, le conseil s'est rallié à l'avis de sa commission et aux arguments de la conseillère fédérale.

Trois propositions de minorité concernaient les taux de la TVA. La minorité I voulait réduire à 7,5 % le taux normal, fixé à 8 %. La minorité II souhaitait, en introduisant une lettre e à l'art. 25, al. 2, appliquer le taux réduit de 2,5 % aux prestations de la restauration - en excluant toutefois les produits du tabac et les boissons alcoolisées remis dans le cadre de ces prestations. La minorité III demandait que le taux spécial

grevant les prestations du secteur de l'hébergement passe de 3,8 % à 2,5 %, et ce pour la durée de validité de la loi fédérale sur les mesures visant à atténuer les effets du franc fort et à améliorer la compétitivité. Les trois propositions ont été clairement rejetées.

Une minorité de gauche a soumis une proposition visant à prévoir un fonds pour la place industrielle. Selon la porte-parole de la minorité, ce fonds, destiné à surmonter la crise, visait à octroyer une aide immédiate à l'industrie exportatrice, au commerce et à l'hôtellerie. La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a objecté qu'il n'était pas judicieux de retirer aujourd'hui des comptes de la Confédération des moyens financiers et de les attribuer à un fonds destiné à couvrir des dépenses qui sont déjà financées au moyen du budget ordinaire. Par 31 voix contre 10, cette proposition de minorité a également été rejetée par le conseil. Lors du vote sur l'ensemble, la chambre des cantons a adopté le projet 1 par 31 voix contre 9 et une abstention.

Pour ce qui est du projet 2, l'entrée en matière était, selon l'art. 74, al. 3, LParl, acquise de plein droit, puisqu'il s'agissait d'un arrêté fédéral concernant un supplément au budget - en l'occurrence le budget 2011. Toutes les propositions de minorité ont été clairement rejetées et le conseil a adopté le projet 2 par 26 voix contre 6 et 2 abstentions lors du vote sur l'ensemble.

Lors du débat d'entrée en matière, le **Conseil national** devait prendre une décision sur deux propositions de minorité. Une première minorité demandait de ne pas entrer en matière sur le projet, avançant que la politique ne pouvait, à court terme, rien contre le franc fort. L'autre minorité souhaitait renvoyer l'objet au Conseil fédéral en le chargeant de présenter, en lieu et place du projet, une modification urgente de la loi sur la TVA qui prévoirait d'abaisser à 2,5 % le taux applicable aux denrées alimentaires remises dans le cadre des prestations de la restauration et du secteur de l'hébergement et à 7,5 % le taux normal, ce jusqu'à la fin de l'année 2012. Le conseil a rejeté les deux propositions : il est entré en matière sur le projet par 118 voix contre 61 et a rejeté la proposition de renvoi par 126 voix contre 57. Seul le groupe UDC avait approuvé les deux propositions. Le conseil a ensuite entamé la discussion par article.

Le ch. 1 du projet visait à permettre aux chercheurs opérant à l'étranger et concernés par le risque de change de bénéficier d'une atténuation des pertes de change. Une minorité de droite a proposé de biffer ce point du projet, proposition que le conseil a rejetée par 102 voix contre 57. La majorité de la commission a proposé de biffer le ch. 2, contrairement au Conseil des Etats, qui avait, pour sa part, suivi le Conseil fédéral. Une minorité composée de représentants des groupes CEg et socialiste a proposé de se rallier à la décision du Conseil des Etats. Concrètement, elle soutenait deux mesures : le versement d'une indemnité supplémentaire en faveur du trafic marchandises transalpin, lequel génère ses recettes majoritairement en euros alors qu'il comptabilise ses frais d'exploitation en francs suisses, et le versement d'une telle indemnité en faveur du transport régional, lequel est fortement centré sur le tourisme. Le rapporteur de la commission a vivement recommandé à son conseil de ne pas suivre la proposition de la minorité, expliquant qu'en cette période d'appréciation du franc, il y avait des gagnants comme des perdants, non seulement dans le secteur public - qui faisait l'objet du débat -, mais également chez les prestataires privés. Selon lui, les mesures proposées par la minorité entraîneraient des distorsions de la concurrence. Le conseil s'est rallié à la proposition de sa minorité par 95 voix contre 75. Seul le groupe UDC avait approuvé, presque à l'unanimité, la proposition de la majorité. La plupart des membres du groupe libéral-radical soutenait également le point de vue de la majorité. Presque à l'unanimité, tous les autres groupes ont voté en faveur de la proposition de minorité. (Les mesures concrètes en faveur du trafic marchandises transalpin et du transport régional ont été adoptées dans le cadre du supplément IIa, selon une répartition des votes semblable entre les groupes politiques.)

Le ch. 3 de l'acte modificateur unique traitait des mesures concernant la loi sur l'assurance-chômage, proposées par le Conseil fédéral et adoptées par le Conseil des Etats. La majorité de la commission a recommandé à son conseil d'adhérer à la décision du conseil prioritaire. Une première minorité a proposé de porter la durée maximale de l'indemnisation à 24 mois ; une deuxième minorité a demandé de biffer le chiffre. Les deux propositions ont été rejetées par le conseil.

Au ch. 4, une minorité rose-verte souhaitait modifier l'art. 323b, al. 1, du code des obligations de sorte que les salariés en Suisse soient toujours payés en francs suisses. Le conseiller fédéral Johann N. Schneider-Ammann a indiqué que ce n'était qu'à titre exceptionnel - avant tout dans les régions frontalières - que le salaire n'était, provisoirement, pas payé en francs suisse. Le conseil a adopté la proposition de la majorité par 122 voix contre 60. Les socialistes et les Verts ont soutenu à l'unanimité la proposition de la minorité.

Le conseil devait ensuite se prononcer sur une proposition de minorité visant à réviser la loi sur les cartels. Selon la représentante de la minorité, des gains de change à hauteur de 20 à 25 milliards de francs - d'après les estimations de l'ancien Surveillant des prix - ne sont en effet pas répercutés par les importateurs, distributeurs et fournisseurs étrangers. Le conseiller fédéral Johann N. Schneider-Ammann a indiqué qu'il partageait l'avis de la minorité et a assuré que le Conseil fédéral présenterait cette même année un message portant sur la révision de la loi sur les cartels, mais ce au moyen de la procédure ordinaire et non, comme proposé par la minorité, au moyen de la procédure d'urgence. C'est pourquoi il a prié le conseil de ne pas suivre la minorité ; la Chambre basse a rejeté la proposition de minorité par 110 voix contre 59 ; les socialistes et les Verts l'ont, pour leur part, soutenue.

S'agissant du ch. 6, le Conseil national a débattu les propositions d'une même minorité, qui visaient toutes à réduire les taux de la TVA (le taux normal, le taux réduit et le taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement). Selon le représentant de la minorité, les excédents budgétaires devraient être restitués aux citoyens au lieu de faire l'objet d'un saupoudrage. Lors des votes, seul le groupe UDC s'est prononcé en faveur d'un abaissement du taux normal à 7,5%. Lors du vote sur l'application d'un taux réduit de 2,5 % aux denrées alimentaires remises dans le cadre des prestations de la restauration, le groupe PBD, à l'unanimité, et la plupart des membres du groupe CEG ont adhéré à la proposition de la minorité. Sur les autres points relatifs à la TVA, les groupes ont voté de la même façon ; il en résulte que la majorité s'est constamment imposée, bien que de justesse.

Une minorité rose-verte a proposé de supprimer, à l'art. 15b, al. 4, de la loi sur l'énergie, le plafonnement du supplément perceptible pour financer la rétribution à prix coûtant du courant injecté issu d'énergies renouvelables. Les auteurs de la proposition y voyaient une possibilité d'adapter et de moderniser l'économie exportatrice suisse. Le conseil a cependant suivi sa commission par 110 voix contre 56 et a ainsi rejeté la proposition de la minorité, soutenue à l'unanimité par la gauche et les Verts.

En ce qui concerne le ch. 8, une minorité rose-verte a proposé d'étendre le champ d'application de la loi fédérale concernant la surveillance des prix. Cette proposition n'a pas davantage séduit le conseil ; elle a été rejetée par 119 voix contre 57 et soutenue seulement par la gauche et les Verts.

Pour ce qui est du ch. 9, une minorité de gauche souhaitait modifier la loi sur les banques et conférer au Conseil fédéral la compétence d'imposer temporairement aux banques des prescriptions relatives aux opérations sur différences de taux d'intérêt. Cette proposition a également été rejetée, par 110 voix contre 57 ; seul le camp rose-vert l'a soutenue.

Enfin, la loi fédérale sur le fonds destiné au maintien des emplois dans les entreprises suisses d'exportation (fonds pour la place industrielle), qu'une minorité de gauche proposait de créer et qui avait été rejetée par le Conseil des Etats, n'a pas non plus trouvé de majorité au Conseil national. Par 100 voix contre 41, le conseil a suivi la proposition de la majorité. Lors du vote sur l'ensemble qui a suivi, il a adopté le projet 1 par 102 voix contre 48. Seul le groupe UDC a, à l'unanimité, voté contre ce projet. Après une brève discussion par article du projet 2 - l'entrée en matière était acquise de plein droit (voir supra) -, le Conseil national l'a adopté par 110 voix contre 43, ces dernières provenant toutes du groupe UDC.

Au vote final, la loi a été adoptée par 33 voix contre 7 et 4 abstentions au Conseil des Etats et par 125 voix contre 61 et 6 abstentions au Conseil national.

Conventions de double imposition

07.068 Double imposition. Convention avec l'Afrique du Sud

Message du 5 septembre 2007 concernant une nouvelle convention de double imposition avec l'Afrique du Sud (FF 2007 6225)

Situation initiale

Une nouvelle convention en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu a été signée le 8 mai 2007 avec l'Afrique du Sud. Les autorités sud-africaines avaient manifesté à plusieurs reprises le souhait de réviser la convention de double imposition en vigueur du 3 juillet 1967 (RS 0.672.911.81). Des pourparlers techniques préliminaires entamés à Berne en 2004 aboutirent à la conclusion qu'il était opportun de réviser cette convention conclue en 1967, devenue obsolète en particulier sur le plan formel, et de l'adapter aux développements des politiques des deux pays. La nouvelle convention contient des règles qui assurent une solide protection contre la double imposition pour l'avenir et apporte des avantages importants en faveur du développement des relations économiques bilatérales; elle contribuera à maintenir et promouvoir les investissements directs respectifs. Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion de cette convention. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral approuvant la convention de double imposition avec l'Afrique du Sud

03.12.2007	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
24.09.2008	CN	Adhésion.
03.10.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
03.10.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 191 voix contre 0 au Conseil national.

08.075 Double imposition. Convention avec le Chili

Message du 29 octobre 2008 concernant une convention en vue d'éviter les doubles impositions avec la République du Chili (FF 2008 7967)

Situation initiale

Une convention en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune a été signée le 2 avril 2008 avec le Chili. Sur le plan économique, le Chili compte parmi les pays les plus importants d'Amérique latine. Les relations bilatérales sont excellentes entre la Suisse et le Chili. Des traités lient déjà les deux Etats dans le domaine de la protection et de la promotion des investissements ainsi que des échanges commerciaux. Etant donné l'intérêt économique manifeste de la Suisse à la conclusion d'une convention contre les doubles impositions, des négociations ont été ouvertes en novembre 2001 avec le Chili. Le 26 avril 2007, après trois rondes de négociations, un projet de convention en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune a été paraphé. La convention assure une solide protection contre la double imposition et favorise le développement des relations économiques bilatérales; elle contribue ainsi à maintenir et à promouvoir les investissements directs suisses. Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion de cette convention. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral approuvant une convention en vue d'éviter les doubles impositions avec le Chili

10.03.2009	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
23.09.2009	CN	Adhésion.

Sans opposition, le **Conseil des Etats** a décidé d'entrer en matière sur le projet, qu'il a adopté au vote sur l'ensemble par 31 voix contre 0 et 1 abstention.

Le **Conseil national** est entré en matière sur le projet, rejetant par 121 voix contre 63 la proposition d'une minorité de la commission, qui souhaitait renvoyer le projet au Conseil fédéral en chargeant ce dernier " de régler la question de l'entraide administrative et judiciaire en matière fiscale conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 13 mars 2009 concernant l'art. 26 du modèle de convention de l'OCDE ". Le camp rose-vert a voté en masse pour la proposition de la minorité.

Au cours de la discussion par article, le conseil devait se prononcer sur une proposition de minorité visant à soumettre la convention au référendum facultatif en matière de traités internationaux. Le rapporteur de la commission a souligné qu'il serait peu judicieux de soumettre au référendum facultatif une convention qui n'est pas encore conforme aux normes de l'OCDE en matière d'entraide administrative. Se ralliant à l'avis de sa commission, qui proposait par 16 voix contre 7 et 2 abstentions de suivre la décision du Conseil des Etats, le Conseil national a rejeté la proposition de la minorité par 82 voix contre 54. Seul le groupe UDC a voté, en bloc, en faveur de la proposition de la minorité. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 159 voix contre 1.

09.012 Double imposition. Convention avec le Bangladesh

Message du 28 janvier 2009 concernant une convention de double imposition avec la République populaire du Bangladesh (FF 2009 899)

Situation initiale

Une convention en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu a été signée le 10 décembre 2007 avec le Bangladesh.

La convention contient des règles aux fins d'éliminer les doubles impositions et apporte ainsi à la Suisse et à l'économie suisse des avantages importants en faveur du développement des relations économiques bilatérales; elle contribuera à maintenir et promouvoir les investissements directs suisses. Pour l'essentiel, la convention suit le modèle de convention fiscale élaboré par l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques (OCDE) et la pratique suisse en la matière. Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion de cette convention. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral approuvant une convention contre les doubles impositions avec le Bangladesh

27.05.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

23.09.2009 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** est entré en matière sur le projet sans opposition. Une proposition de minorité visant à renvoyer l'objet au Conseil fédéral avec pour mandat d'examiner si l'art. 26 du modèle de convention de l'OCDE devait être intégré dans la convention contre la double imposition a été rejetée. Le projet a finalement été adopté à l'unanimité, par 29 voix contre 0 et 4 abstentions.

Le **Conseil national** est quant à lui entré en matière sur le projet, rejetant par 125 voix contre 59 la proposition de la minorité, largement soutenue par la gauche et les Verts, demandant le renvoi au Conseil fédéral avec " mandat de régler la question de l'entraide administrative et judiciaire en matière fiscale conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 13 mars 2009 concernant l'article 26 du modèle de convention de l'OCDE ". Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet par 119 voix contre 32.

09.026 Double imposition. Convention avec la France

Message du 6 mars 2009 concernant l'approbation du nouvel avenant à la convention contre les doubles impositions avec la France (FF 2009 1389) Message complémentaire du 27 novembre 2009 au message du 6 mars 2009 concernant l'approbation du nouvel avenant à la convention contre les doubles impositions avec la France (FF 2010 1409)

Situation initiale

Un nouvel avenant à la convention du 9 septembre 1966 en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune a été signé le 12 janvier 2009 avec la France.

Depuis la révision intervenue en 1997, la Suisse a pris divers engagements tant sur le plan bilatéral avec l'Union européenne que sur le plan multilatéral au sein de l'OCDE. Ces développements de la politique suisse en matière d'entraide administrative en général et en particulier en relation avec l'Accord sur la fiscalité de l'épargne conclu avec les Etats membres de l'UE ont donné lieu à l'ouverture de négociations de révision de la convention de 1966 contre les doubles impositions et abouti à la conclusion d'un nouvel avenant à la convention franco-suisse contre les doubles impositions.

Cet avenant permet de répondre dans une large mesure aux problèmes engendrés par les développements précités. Le résultat des négociations peut être considéré comme équilibré.

Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion de cet avenant. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation d'un nouvel avenant à la convention entre la Suisse et la France contre les doubles impositions

27.05.2009	CE	Le projet est renvoyé au Conseil fédéral, qui est chargé d'entreprendre des négociations avec la France afin de compléter la convention de double imposition dans le sens de l'art. 26 du modèle de convention de l'OCDE.
23.09.2009	CN	Selon Conseil des Etats (=Le projet est renvoyé au Conseil fédéral, qui est chargé d'entreprendre des négociations avec la France afin de compléter la convention de double imposition dans le sens de l'art. 26 du modèle de convention de l'OCDE).
17.03.2010	CE	Décision modifiant les nouvelles propositions du Conseil fédéral.
09.06.2010	CN	Suite
10.06.2010	CN	Adhésion.
18.06.2010	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
18.06.2010	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

La Commission de politique extérieure du **Conseil des Etats** avait proposé de renvoyer le projet au Conseil fédéral en le chargeant d'entreprendre des négociations avec la France afin de compléter la convention de double imposition dans le sens de l'art. 26 du modèle de convention de l'OCDE. Cet art. 26 règle l'échange d'informations entre les autorités fiscales des Etats contractants. Le Conseil des Etats a suivi la proposition de sa commission.

Le **Conseil national**, qui était également entré en matière sur le projet, s'est rallié à la décision du Conseil des Etats. Le projet a donc été renvoyé au Conseil fédéral. Ce dernier a présenté, le 27 novembre 2009, un message complémentaire au message concernant l'approbation du nouvel avenant à la convention contre les doubles impositions avec la France.

Le **Conseil des Etats** a apporté plusieurs modifications au projet d'arrêté du Conseil fédéral. Il a notamment proposé d'ajouter un art. 1bis qui oblige le Conseil fédéral à soumettre à l'Assemblée fédérale un projet de loi visant à inscrire dans le droit national des dispositions contraignantes pour l'exécution de l'assistance administrative convenue dans le cadre des CDI, conformément au modèle de l'OCDE. Ce même article autorise le Conseil fédéral à régler, à titre provisoire jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur l'assistance administrative, l'exécution de l'assistance administrative par voie d'ordonnance. Quant à l'art. 1ter, il dispose que la Suisse n'accorde pas l'entraide administrative en matière fiscale lorsque la demande d'entraide est fondée sur des données obtenues illégalement ; il prévoit en outre que le Conseil fédéral s'applique à obtenir une déclaration correspondante de la part des Etats contractants. Le projet a été adopté à l'unanimité.

Au **Conseil national**, une proposition de non-entrée en matière, déposée par une minorité bourgeoise, a été rejetée par le conseil. Cette proposition était soutenue uniquement par le groupe UDC.

Deux autres propositions de minorité ont été déposées : elles portaient toutes deux sur l'art. 1ter, introduit par le Conseil des Etats. Alors que la première minorité souhaitait biffer purement et simplement cet article, la seconde proposait d'y ajouter une précision devant permettre à la Suisse de traiter les demandes d'entraide administrative fondées sur des données obtenues certes illégalement, mais pas contre rémunération. La proposition de la majorité l'a emporté sur les deux propositions de minorité, qui

avaient reçu le soutien de la gauche et des Verts. Au vote final, seul le groupe UDC s'est opposé au projet.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 129 voix contre 56 au Conseil national.

09.027 Double imposition. Convention avec la Turquie

Message du 6 mars 2009 concernant l'approbation de la convention contre les doubles impositions avec la Turquie (FF 2009 1877)

Situation initiale

La Suisse et la Turquie ont entamé en 1986 des négociations en vue de conclure une convention contre les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu. Ces négociations difficiles ont été interrompues à plusieurs reprises en raison de la divergence des politiques conventionnelles des deux pays. De ce fait, la Turquie était le seul Etat de l'OCDE avec lequel la Suisse n'avait pas encore conclu de convention contre les doubles impositions. Une convention en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu a finalement été signée le 22 mai 2008 avec la Turquie. Ainsi une lacune importante a été comblée dans le réseau suisse de conventions contre les doubles impositions. La convention contient des règles qui assurent une solide protection contre la double imposition et apporte des avantages importants en faveur du développement des relations économiques bilatérales; elle contribuera à maintenir et promouvoir les investissements directs suisses en Turquie. Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion de cette convention. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de la convention contre les doubles impositions avec la Turquie

27.05.2009	CE	Le projet est renvoyé au Conseil fédéral, qui est chargé d'entreprendre des négociations avec la Turquie afin de compléter la convention de double imposition dans le sens de l'art. 26 du modèle de convention de l'OCDE.
23.09.2009	CN	Selon le Conseil des Etats (=Le projet est renvoyé au Conseil fédéral, qui est chargé d'entreprendre des négociations avec la Turquie afin de compléter la convention de double imposition dans le sens de l'art. 26 du modèle de convention de l'OCDE).
17.06.2011	CE	Classement.
15.12.2011	CN	Classement.

La Commission de politique extérieure du **Conseil des Etats** avait proposé de renvoyer le projet au Conseil fédéral en chargeant ce dernier d'entreprendre des négociations avec la Turquie afin de compléter la convention de double imposition dans le sens de l'art. 26 du modèle de convention de l'OCDE (cet article règle l'échange d'informations entre les autorités de deux pays dans le domaine fiscal). Le Conseil des Etats s'est rallié à la proposition de sa commission.

Le **Conseil national** est lui aussi entré en matière sur le projet et a suivi la décision du Conseil des Etats : le projet a donc été renvoyé au Conseil fédéral.

Le 4 novembre 2009, la Suisse et la Turquie ont paraphé un nouveau projet de convention qui reprend le standard défini à l'art. 26 du modèle de l'OCDE en matière d'échange d'informations, conformément à l'engagement pris par le Conseil fédéral le 13 mars 2009 ; c'est pourquoi la commission du **Conseil des Etats** a proposé à ce dernier de classer l'objet 09.027. Le conseil s'est rallié à la proposition de sa commission (cf. 10.069 Double imposition. Convention avec la Turquie).

09.028 Double imposition. Convention avec le Ghana

Message du 6 mars 2009 concernant l'approbation de la convention contre les doubles impositions avec le Ghana (FF 2009 1909)

Situation initiale

Une convention en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu, sur la fortune et sur les gains en capital a été signée le 23 juillet 2008 avec le Ghana.

Le Ghana vise depuis un certain nombre d'années à améliorer de manière significative son niveau d'intégration économique sur le plan international et également sur le plan régional. Dans ce contexte, ce pays cherche à étendre son réseau de conventions contre les doubles impositions. L'occasion a été saisie du côté suisse et, après deux rondes de négociations, un projet de convention contre les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu, sur la fortune et sur les gains en capital a été paraphé.

La convention contient des règles qui assurent une solide protection contre la double imposition et apporte des avantages importants en faveur du développement des relations économiques bilatérales; elle contribuera à maintenir et promouvoir les investissements directs suisses.

Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion de cette convention. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de la convention contre les doubles impositions avec le Ghana

27.05.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

23.09.2009 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** est entré en matière sur le projet sans opposition. Par 29 voix contre 5, il a rejeté la proposition d'une minorité de la commission qui souhaitait renvoyer le projet au Conseil fédéral afin que ce dernier examine la possibilité d'une intégration matérielle de l'art. 26 du modèle de convention de l'OCDE dans l'accord de double imposition avec le Ghana. Le conseil a ensuite adopté le projet par 28 voix contre 0 et 6 abstentions.

Le **Conseil national** est lui aussi entré en matière sur le projet. Par 125 voix contre 59, il a rejeté la proposition d'une minorité visant à renvoyer le projet au Conseil fédéral " avec mandat de régler la question de l'entraide administrative et judiciaire en matière fiscale conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 13 mars 2009 concernant l'article 26 du Modèle de convention de l'OCDE ". La gauche et les Verts ont voté en bloc en faveur de la proposition de minorité. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 118 voix contre 35.

09.091 Double imposition. Convention avec le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

Message du 27 novembre 2009 concernant l'approbation d'un protocole modifiant la Convention contre les doubles impositions entre la Suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (FF 2010 241)

Situation initiale

Conclue le 8 décembre 1977, la Convention en vue d'éviter les doubles impositions entre la Suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a été révisée à trois reprises, la dernière fois par un protocole de révision signé le 26 juin 2007 et entré en vigueur le 22 décembre 2008.

Après la décision du Conseil fédéral du 13 mars 2009 d'adapter l'assistance administrative en matière fiscale aux données nouvelles de la politique internationale, la Grande-Bretagne a demandé à la Suisse de modifier la convention afin de l'adapter à cette nouvelle politique. Le 9 juillet 2009, les paraphes ont été apposés sur un protocole de révision qui a été signé à Londres le 7 septembre 2009. Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion de ce protocole. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation d'un protocole modifiant la convention entre la Suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord contre les doubles impositions

17.03.2010 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

09.06.2010 CN Suite

10.06.2010 CN Adhésion.
18.06.2010 CE L'arrêté est adopté au vote final.
18.06.2010 CN L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet à l'unanimité après y avoir apporté deux modifications, l'une prévoyant que le Conseil fédéral est autorisé à régler la mise en oeuvre de l'assistance administrative par voie d'ordonnance jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi correspondante (art. 2), et l'autre que la Suisse n'accorde pas l'entraide administrative en matière fiscale lorsque la demande d'entraide se fonde sur des données obtenues illégalement (art. 3). Le **Conseil national** a suivi le Conseil des Etats et adopté le projet (voir également les documents concernant l'objet [09.026 Double imposition. Convention avec la France](#)).

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 134 voix contre 55 au Conseil national.

09.092 Double imposition. Convention avec le Mexique

Message du 27 novembre 2009 concernant l'approbation d'un Protocole modifiant la Convention contre les doubles impositions avec le Mexique (FF 2010 163)

Situation initiale

Des négociations de révision ont dû être entamées pour donner suite aux préoccupations mexicaines concernant l'évolution de la situation due à des planifications fiscales agressives passant par la Suisse et qu'elles considéraient comme portant atteinte aux intérêts du Mexique. Pour les autorités mexicaines, la solution de ce problème était primordiale pour l'avenir des relations fiscales bilatérales et, donc, une condition sine qua non pour renoncer à une menace de résilier la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et le Mexique. Il a été décidé par ailleurs de mettre à profit cette révision à la fois pour mettre à jour la convention de 1993 en ce qui concerne certaines dispositions devenues obsolètes de son protocole, et pour adapter certaines dispositions aux développements des politiques conventionnelles respectives. En particulier, elle a permis de reprendre le nouveau standard d'assistance administrative adopté par le Conseil fédéral le 13 mars 2009. Le protocole de modification permet de répondre dans une large mesure à la situation nouvelle exposée ci-dessus. Le résultat des négociations peut être considéré comme équilibré. En outre, les solutions qu'il contient en matière d'assistance administrative sont conformes aux critères arrêtés à cet égard par le Conseil fédéral. Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé pour leur part la conclusion du protocole. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation d'un protocole modifiant la convention entre la Suisse et le Mexique contre les doubles impositions

17.03.2010 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
09.06.2010 CN Suite
10.06.2010 CN Adhésion.
18.06.2010 CE L'arrêté est adopté au vote final.
18.06.2010 CN L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet à l'unanimité après y avoir apporté deux modifications, l'une prévoyant que le Conseil fédéral est autorisé à régler la mise en oeuvre de l'assistance administrative par voie d'ordonnance jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi correspondante (art. 2), et l'autre que la Suisse n'accorde pas l'entraide administrative en matière fiscale lorsque la demande d'entraide se fonde sur des données obtenues illégalement (art. 3). Le **Conseil national** a suivi le Conseil des Etats et adopté le projet (voir également les documents concernant l'objet [09.026 Double imposition. Convention avec la France](#)).

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 135 voix contre 51 au Conseil national.

09.093 Double imposition. Convention avec le Danemark

Message du 27 novembre 2009 concernant l'approbation d'un protocole modifiant la Convention contre les doubles impositions avec le Danemark (FF 2010 87)

Situation initiale

Le protocole prévoit l'introduction dans la Convention d'une disposition sur l'échange de renseignements conforme à la norme de l'OCDE. D'autres amendements concernent l'introduction d'un impôt résiduel de 15 % sur les dividendes provenant de participations, dont les dividendes provenant de participations déterminantes et les dividendes versés à des institutions de prévoyance sont exonérés, ainsi que l'introduction d'un droit d'imposer les pensions en faveur de l'Etat de la source avec un maintien des acquis dans certains cas. En outre, la Convention est complétée par une disposition sur la prise en compte fiscale des cotisations de prévoyance et par une clause d'arbitrage. Par l'échange de lettres du 22 septembre 2009, le champ d'application du protocole, de même que celui du protocole du 11 mars 1997, ont été étendus aux îles Féroé. Cette extension entrera en vigueur en même temps que le protocole. Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion de ce protocole. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation d'un protocole modifiant la convention entre la Suisse et le Danemark contre les doubles impositions

17.03.2010	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
09.06.2010	CN	Suite
10.06.2010	CN	Adhésion.
18.06.2010	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
18.06.2010	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet à l'unanimité après y avoir apporté deux modifications, l'une prévoyant que le Conseil fédéral est autorisé à régler la mise en oeuvre de l'assistance administrative par voie d'ordonnance jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi correspondante (art. 2), et l'autre que la Suisse n'accorde pas l'entraide administrative en matière fiscale lorsque la demande d'entraide se fonde sur des données obtenues illégalement (art. 3). Le **Conseil national** a suivi le Conseil des Etats et adopté le projet (voir également les documents concernant l'objet [09.026 Double imposition. Convention avec la France](#)).

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 137 voix contre 50 au Conseil national.

09.094 Double imposition. Convention avec les Etats-Unis d'Amérique

Message du 27 novembre 2009 concernant l'approbation d'un protocole modifiant la Convention contre les doubles impositions entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique (FF 2010 217)

Situation initiale

Un protocole à la Convention du 2 octobre 1996 en vue d'éviter les doubles impositions a été signé avec les Etats-Unis d'Amérique le 23 septembre 2009.

Le protocole institue notamment une disposition sur l'échange de renseignements conforme à la norme de l'OCDE, laquelle permet de mettre en oeuvre les directives fixées par le Conseil fédéral.

Il prévoit par ailleurs une clause d'arbitrage ainsi que l'extension de l'exonération de l'impôt à la source sur les dividendes versés à des fonds de pension, prévue par la convention en vigueur, aux dividendes versés à d'autres formes de prévoyance.

Désireuses d'adopter rapidement les dispositions régissant l'assistance administrative aux nouvelles conditions, les deux parties ont décidé de reporter à une révision prochaine des modifications qui leur tiennent à cœur comme l'exonération souhaitée par la Suisse, des dividendes provenant de participations déterminantes et l'adaptation, souhaitée par les Etats-Unis d'Amérique, de la disposition sur la limitation des avantages de la Convention au nouveau modèle de convention américain.

Un second cycle de négociations sera ouvert dans un délai de deux ans suivant la signature du présent protocole.

Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion de ce protocole. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation du protocole à la convention entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique contre les doubles impositions

17.03.2010	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
09.06.2010	CN	Suite
10.06.2010	CN	Adhésion.
18.06.2010	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
18.06.2010	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet à l'unanimité après y avoir apporté deux modifications, l'une prévoyant que le Conseil fédéral est autorisé à régler la mise en oeuvre de l'assistance administrative par voie d'ordonnance jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi correspondante (art. 2), et l'autre que la Suisse n'accorde pas l'entraide administrative en matière fiscale lorsque la demande d'entraide se fonde sur des données obtenues illégalement (art. 3). Le **Conseil national** a suivi le Conseil des Etats et adopté le projet (voir également les documents concernant l'objet [09.026 Double imposition. Convention avec la France](#)).

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 40 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 133 voix contre 55 au Conseil national.

10.012 Double imposition. Convention avec l'Autriche

Message du 20 janvier 2010 concernant l'approbation d'un protocole modifiant la Convention en vue d'éviter des doubles impositions entre la Suisse et l'Autriche (FF 2010 1187)

Situation initiale

Le protocole proposé, qui vise à modifier la Convention entre la Confédération suisse et la République d'Autriche en vue d'éviter les doubles impositions, prévoit l'introduction dans la Convention d'une disposition sur l'échange de renseignements conforme à la norme de l'OCDE. Par ailleurs, il prévoit de compléter la Convention par une clause d'arbitrage. Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion de ce protocole. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation d'un protocole modifiant la Convention entre la Suisse et l'Autriche contre les doubles impositions

31.05.2010	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
09.06.2010	CN	Suite
10.06.2010	CN	Adhésion.
18.06.2010	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
18.06.2010	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil des Etats** a mené un seul débat d'entrée en matière sur les conventions contre les doubles impositions (CDI) conclues avec l'Autriche (10.012), la Norvège (10.013), la République de Finlande (10.014), le Grand-Duché de Luxembourg (10.015) et le Qatar (10.016). L'entrée en matière sur les cinq projets a été décidée sans opposition.

La commission chargée de l'examen préalable avait modifié le projet du Conseil fédéral en y ajoutant deux articles. Selon le premier d'entre eux, l'art. 1bis, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un projet de loi visant à inscrire dans le droit national des dispositions contraignantes pour l'exécution de l'assistance administrative convenue dans le cadre des CDI, conformément au modèle de l'OCDE ; d'ici à l'entrée en vigueur de la loi sur l'assistance administrative, le Conseil fédéral est autorisé à régler, à titre

provisoire, l'exécution de l'assistance administrative par voie d'ordonnance. Aux termes du second, l'art. 1^{er}, le Conseil fédéral déclare à l'intention des Etats contractants que la Suisse n'accorde pas l'entraide administrative en matière fiscale lorsque la demande d'entraide est fondée sur des données obtenues illégalement. Ces dispositions modifiant le projet du Conseil fédéral ont été intégrées dans les cinq CDI en question et ont été adoptées à l'unanimité.

Le **Conseil national** a mené un seul débat d'entrée en matière sur les CDI conclues avec la France (09.026), le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (09.091), le Mexique (09.092), le Danemark (09.093), les Etats-Unis d'Amérique (09.094), l'Autriche (10.012), la Norvège (10.013), la République de Finlande (10.014), le Grand-Duché de Luxembourg (10.015) et le Qatar (10.016). Une minorité UDC refusait d'entrer en matière sur ces projets. Par ailleurs, deux minorités demandaient qu'ils soient renvoyés au Conseil fédéral. La minorité I UDC voulait charger le Conseil fédéral de négocier des conditions supplémentaires pour l'octroi de prestations d'entraide administrative et judiciaire, notamment en ce qui concernait les données bancaires de clients acquises illégalement. Une minorité II écologiste entendait pour sa part charger le Conseil fédéral d'élaborer une loi-cadre visant à ce que la distinction entre soustraction d'impôt et fraude fiscale ne soit pas invoquée dans les procédures d'entraide envers les autorités fiscales étrangères ; la même règle aurait été applicable envers les autorités fiscales nationales. De plus, cette loi-cadre aurait dû prévoir que les banques acceptent uniquement les valeurs patrimoniales assorties d'une attestation de conformité fiscale. Le conseil a décidé, par 122 voix contre 55, d'entrer en matière sur les CDI - le groupe UDC s'y opposant en bloc. Quant aux deux propositions de renvoi, elles ont été rejetées : celle de la minorité I, par 122 voix contre 56, seul le groupe UDC y étant favorable ; celle de la minorité II, par 139 voix contre 20 et 20 abstentions, seul le groupe des Verts la soutenant.

Lors de la discussion par article sur les objets 10.012, 10.013, 10.014, 10.015 et 10.016 (pour les objets 09.026, 09.091, 09.092, 09.093 et 09.094, cf. le résumé des délibérations qui s'y rapporte), la commission chargée de l'examen préalable a proposé de se rallier aux décisions du Conseil des Etats. Le conseil devait toutefois se prononcer sur deux propositions de minorité, déposées par des membres de la commission du camp rose-vert, à propos de l'art. 1^{er}. La minorité I proposait de biffer cette disposition, tandis que la minorité II voulait que la Suisse refuse d'accorder l'entraide administrative uniquement lorsque la demande d'entraide était fondée sur des données que l'Etat requérant avait acquises illégalement contre rémunération. La proposition de la majorité de la commission a été approuvée sans débat.

Au vote final, le Conseil des Etats a adopté l'arrêté à l'unanimité, par 42 voix contre 0. De son côté, le Conseil national l'a adopté par 132 voix contre 41, le groupe UDC s'y étant majoritairement opposé.

10.013 Double imposition. Convention avec la Norvège

Message du 20 janvier 2010 concernant l'approbation d'un protocole modifiant la Convention contre les doubles impositions entre la Suisse et la Norvège et de l'échange de lettres y afférent (FF 2010 1043)

Situation initiale

Le protocole modifiant la convention de double imposition conclue entre la Suisse et la Norvège vise à y introduire une disposition sur l'échange de renseignements conforme à la norme de l'OCDE. D'autres amendements concernent la réduction de 20 à 10 % du montant de la participation nécessaire pour l'application du taux zéro sur les dividendes, ainsi que l'introduction d'un droit limité d'imposer les pensions en faveur de l'Etat de la source. Enfin, le protocole proposé prévoit que la Norvège accorderait à la Suisse le traitement de la nation la plus favorisée au cas où elle conviendrait d'une clause d'arbitrage avec un autre partenaire. Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion de ce protocole. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation d'un protocole modifiant la convention entre la Suisse et la Norvège contre les doubles impositions et de l'échange de lettres y afférent

31.05.2010	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
09.06.2010	CN	Suite
10.06.2010	CN	Adhésion.

18.06.2010 CE L'arrêté est adopté au vote final.
18.06.2010 CN L'arrêté est adopté au vote final.

Le Conseil des Etats a unanimement approuvé l'arrêté, au vote final, par 41 voix contre 0. Le Conseil national a, quant à lui, adopté le projet par 138 voix contre 47, le groupe UDC s'y étant majoritairement opposé. (Voir aussi la synthèse 10.012)

10.014 Double imposition. Convention avec la République de Finlande

Message du 20 janvier 2010 concernant l'approbation d'un protocole modifiant la Convention en vue d'éviter des doubles impositions entre la Suisse et la Finlande (FF 2010 1063)

Situation initiale

Le projet de protocole à la Convention entre la Suisse et la Finlande en vue d'éviter les doubles impositions prévoit l'introduction dans la Convention d'une disposition sur l'échange de renseignements conforme à la norme de l'OCDE. Par ailleurs, il prévoit de ramener de 20 à 10 % le taux de participation entraînant l'exonération des dividendes. Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion de ce protocole. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation d'un protocole modifiant la Convention entre la Suisse et la Finlande contre les doubles impositions

31.05.2010 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
09.06.2010 CN Suite
10.06.2010 CN Adhésion.
18.06.2010 CE L'arrêté est adopté au vote final.
18.06.2010 CN L'arrêté est adopté au vote final.

Le Conseil des Etats a unanimement approuvé l'arrêté, au vote final, par 41 voix contre 0. Le Conseil national a, quant à lui, adopté le projet par 133 voix contre 49, le groupe UDC s'y étant majoritairement opposé. (Voir aussi la synthèse 10.012)

10.015 Double imposition. Convention avec le Grand-Duché de Luxembourg

Message du 20 janvier 2010 concernant l'approbation d'un avenant modifiant la Convention contre les doubles impositions entre la Suisse et le Grand-Duché de Luxembourg (FF 2010 1081)

Situation initiale

Conclue le 21 janvier 1993, la Convention en vue d'éviter les doubles impositions entre la Suisse et le Grand-Duché de Luxembourg n'a pas fait l'objet de modifications depuis sa conclusion. Après la décision du Conseil fédéral du 13 mars 2009 relative à la nouvelle politique suisse en matière d'échange de renseignements à des fins fiscales, la Suisse et le Luxembourg ont décidé d'entamer des négociations pour modifier la Convention afin de l'adapter à cette nouvelle politique. La présente révision a également été l'occasion d'améliorer la Convention en ce qui concerne les distributions de dividendes à des sociétés mères et à des fonds de pension conformément à l'évolution de la politique conventionnelle suisse, et d'introduire une clause d'arbitrage. Le 20 mai 2009, les paraphe ont été apposés sur un avenant qui a été signé à Berne le 25 août 2009. Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion de cet avenant. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation d'un avenant modifiant la Convention entre la Suisse et le Grand-Duché de Luxembourg contre les doubles impositions

31.05.2010 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
09.06.2010 CN Suite
10.06.2010 CN Adhésion.

18.06.2010 CE L'arrêté est adopté au vote final.
18.06.2010 CN L'arrêté est adopté au vote final.

Le Conseil des Etats a unanimement approuvé l'arrêté, au vote final, par 41 voix contre 0. Le Conseil national a, quant à lui, adopté le projet par 136 voix contre 51, le groupe UDC s'y étant majoritairement opposé. (Voir aussi la synthèse : voir 10.012)

10.016 Double imposition. Convention avec le Qatar

Message du 20 janvier 2010 concernant l'approbation d'une Convention contre les doubles impositions entre la Suisse et le Qatar (FF 2010 2933)

Situation initiale

Une convention en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu a été signée le 24 septembre 2009 avec le Qatar. Cette convention, qui, comme son nom l'indique, contient des règles destinées à éliminer les doubles impositions, apportera à la Suisse et à son économie des avantages importants sous l'angle du développement des relations économiques bilatérales, et contribuera notamment à maintenir et à promouvoir les investissements directs réciproques. Pour l'essentiel, la convention suit le modèle de convention fiscale élaboré par l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques et la pratique suisse en la matière.

Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion de cette convention. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation d'une convention entre la Suisse et le Qatar contre les doubles impositions

31.05.2010 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
09.06.2010 CN Suite
10.06.2010 CN Adhésion.
18.06.2010 CE L'arrêté est adopté au vote final.
18.06.2010 CN L'arrêté est adopté au vote final.

Le Conseil des Etats a unanimement approuvé l'arrêté, au vote final, par 41 voix contre 0. Le Conseil national a, quant à lui, adopté le projet par 134 voix contre 49, le groupe UDC s'y étant majoritairement opposé. (Voir aussi la synthèse : voir 10.012)

10.038 Demande de renseignements des Etats-Unis d'Amérique relative à UBS SA. Accord

Message du 14 avril 2010 relatif à l'approbation de l'accord entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique concernant la demande de renseignements relative à UBS SA, et du protocole modifiant cet accord (FF 2010 2693)

Situation initiale

Le 19 août 2009, le Conseil fédéral a conclu avec les Etats-Unis l'accord concernant la demande de renseignements de l'Internal Revenue Service relative à UBS SA, aux termes duquel la Suisse s'engageait à traiter une demande d'entraide administrative des Etats-Unis portant sur quelque 4450 clients d'UBS. Cet accord vise à résoudre un conflit de souveraineté et une dissension entre les ordres juridiques de la Suisse et des Etats-Unis, apparus dans le contexte des poursuites civiles et pénales lancées par les Etats-Unis à l'encontre d'UBS SA.

Les critères que définit l'accord pour identifier les cas dans lesquels la Suisse peut accorder l'entraide administrative aux Etats-Unis dans l'affaire UBS SA concrétisent les dispositions de la convention en vue d'éviter les doubles impositions en vigueur entre les deux pays (CDI-USA) pour les cas de fraude fiscale, d'une part, mais aussi en cas de soustraction continue de montants importants d'impôt, d'autre part. Dans son arrêt du 21 janvier 2010, le Tribunal administratif fédéral a qualifié l'accord du 19 août 2009

d'arrangement amiable et décidé que la Suisse ne saurait, en se fondant sur les dispositions de celui-ci, fournir une entraide administrative aux Etats-Unis dans les cas de soustraction continue de montants importants d'impôt.

Un protocole modifiant l'accord a été signé le 31 mars 2010. Il introduit diverses adaptations d'ordre formel qui permettent de spécifier la nature juridique de l'accord modifié: il s'agit d'un traité international primant la CDI-USA, son protocole et l'accord mutuel de 2003.

L'accord modifié est appliqué à titre provisoire depuis le 31 mars 2010 pour permettre à la Suisse de respecter les engagements internationaux qu'elle a pris le 19 août 2009. Les données des clients d'UBS pour qui l'entraide administrative peut être accordée ne seront communiquées aux Etats-Unis qu'une fois que le Parlement aura approuvé le texte. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de l'accord entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique concernant la demande de renseignements relative à UBS SA, et du protocole modifiant cet accord

03.06.2010	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.06.2010	CN	Suite
08.06.2010	CN	Rejeté au vote sur l'ensemble (= ne pas entrer en matière).
09.06.2010	CE	Divergences.
15.06.2010	CN	Divergences.
16.06.2010	CE	Divergences.
16.06.2010	CN	Divergences.
17.06.2010	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
17.06.2010	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.

Le **Conseil des Etats** a décidé sans opposition d'entrer en matière sur le projet. Une minorité hétérogène a déposé deux propositions, que le conseil a rejetées respectivement par 32 voix contre 10 et 27 voix contre 13. La première visait à ce que les dispositions de l'accord ne soient appliquées qu'une fois l'arrêté fédéral entré en vigueur ; quant à la seconde, elle voulait soumettre l'accord avec les Etats-Unis au référendum facultatif. Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet sans le modifier, par 31 voix contre 12.

Au **Conseil national**, Caspar Baader (V, BL) a déposé une motion d'ordre, dans laquelle il demandait au conseil de procéder à l'examen des motions [09.4089 Limitation du montant déductible des bonus versés par millions](#) et [10.3351 Traitement fiscal des bonus](#), avant d'entamer son examen de l'accord avec les Etats-Unis. Ces deux motions, déposées respectivement par la conseillère aux Etats Anita Fetz (S, BS) et par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats, avaient été adoptées par la Chambre haute. Par 125 voix contre 58, le conseil a rejeté la motion d'ordre soutenue en bloc par le groupe UDC.

L'entrée en matière a été décidée sans opposition. Une minorité verte de la commission a proposé de renvoyer le projet au Conseil fédéral, en le chargeant d'élaborer un projet de loi qui abolisse la distinction entre fraude fiscale et évasion fiscale dans le cadre de l'entraide administrative tant internationale qu'intercantonale et qui oblige les banques à n'accepter dorénavant que les valeurs patrimoniales munies d'une attestation fiscale. Par 131 voix contre 32, le conseil a refusé cette proposition. Lors de la discussion par article, il a rejeté toutes les propositions déposées par la gauche. Par 97 voix contre 78, la Chambre basse a suivi sa commission, qui avait décidé, par 12 voix contre 12 et 2 abstentions, et avec la voix prépondérante du président, que l'accord serait sujet au référendum facultatif. Une minorité bourgeoise de la commission proposait quant à elle de se rallier à l'avis du Conseil des Etats.

Par 104 voix contre 76, le conseil a rejeté le projet au vote sur l'ensemble, ce qui équivaut, selon l'art. 74 de la loi sur le Parlement, à une non-entrée en matière. Les groupes UDC et socialiste ainsi que le groupe des Verts se sont opposés au projet, à la quasi-unanimité.

Ainsi, le projet est retourné au **Conseil des Etats**. Les divergences entre les deux conseils portant sur l'objet dans son entier, la Chambre haute a dû, une nouvelle fois, débattre de l'entrée en matière, qu'elle a acceptée sans opposition. Plusieurs propositions formulées par le camp rose-vert n'ont trouvé aucun écho. Par 31 voix contre 9, le conseil a adopté la version du Conseil fédéral sans y apporter de modification.

Un second refus d'entrer en matière de la part du **Conseil national** aurait signifié le rejet définitif du projet; sans avoir mené de nouvelle discussion de fond, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national lui a proposé, par 14 voix contre 12, de ne pas entrer en matière. Le conseil s'est toutefois rallié, avec 132 voix contre 15, à une minorité de la commission, composée essentiellement de membres des groupes CEg et RL, qui lui proposait d'entrer en matière. Une majorité des membres du groupe UDC s'est abstenue, alors que les autres groupes ont soutenu la minorité.

Au cours de la discussion par article, le Conseil national a apporté quelques changements à la version du Conseil fédéral, se ralliant ainsi aux propositions de sa commission. Il a notamment décidé que le projet devrait être sujet au référendum, décision soutenue par les groupes socialiste et UDC, ainsi que par une large majorité du groupe des Verts. Au vote sur l'ensemble, la Chambre basse a adopté la version modifiée par 81 voix contre 61 et 53 abstentions (émanant presque toutes des membres du groupe UDC). La Commission de politique extérieure du **Conseil des Etats** a proposé à son conseil de maintenir sa décision, ce qu'il a fait sans en débattre.

Le **Conseil national** a également décidé de camper sur ses positions. Une minorité composée de membres des partis bourgeois avait proposé d'adopter le projet du Conseil des Etats. Par 94 voix contre 77, la Chambre basse a toutefois suivi la majorité de sa commission.

Le texte a donc été soumis à la **conférence de conciliation**, qui a décidé que le projet ne serait pas sujet au référendum facultatif s'appliquant aux traités internationaux. Susanne Leutenegger-Oberholzer (S, BL) s'était opposée à cette proposition. Par 81 voix contre 63 et 47 abstentions, le **Conseil national** a adopté la proposition formulée par la conférence de conciliation. A noter que ce sont surtout les membres du groupe UDC qui se sont abstenus. Quant au **Conseil des Etats**, il a suivi cette décision sans en débattre.

10.048 Demande de renseignements des Etats-Unis d'Amérique relative à UBS SA. Mise à la charge des coûts

Message du 28 avril 2010 relatif à la mise à la charge d'UBS SA des coûts liés au traitement de deux demandes d'entraide administrative émanant de l'Internal Revenue Service des Etats-Unis d'Amérique (FF 2010 2923)

Situation initiale

Par ce message, le Conseil fédéral présente un projet d'arrêté fédéral visant à mettre à la charge d'UBS les coûts engendrés pour la Confédération par le traitement de deux demandes d'assistance administrative des autorités fiscales des Etats-Unis d'Amérique en rapport avec les agissements d'UBS aux Etats-Unis.

L'autorité fiscale américaine "Internal Revenue Service" (IRS) a déposé deux demandes d'assistance administrative, les 16 juillet 2008 et 31 août 2009, auprès de l'Administration fédérale des contributions (AFC). L'IRS reprochait à de nombreux clients américains d'UBS d'avoir enfreint l'obligation de déclarer leurs revenus et le rendement provenant de la gestion de leur fortune par des sociétés sises hors du territoire des Etats-Unis. Dans le cadre de l'accord du 19 août 2009 conclu avec les Etats-Unis concernant UBS, la Suisse s'est engagée à traiter la deuxième demande d'assistance administrative dans un délai d'une année. Afin de pouvoir respecter ce délai, l'AFC a mis sur pied une organisation de projet et fait appel aux services d'une société externe. Il a fallu, en effet, agir au plus vite parce qu'une menace réelle et immédiate pesait sur la liquidité d'UBS, et par conséquent sur ses créanciers et ses clients, ainsi que sur l'ensemble du système financier et économique suisse.

Les coûts du traitement de la première demande d'assistance administrative du 16 juillet 2008 se sont montés à 1,5 million de francs. Le traitement de la deuxième demande, déposée le 31 août 2009 n'est pas encore terminé. Cependant les coûts engendrés pourraient, selon les estimations, atteindre 37 millions de francs.

Etant donné les circonstances particulières liées aux agissements d'UBS aux Etats-Unis, qui ont donné lieu au dépôt de deux demandes d'assistance administrative par l'IRS, il paraît justifié de facturer les frais engendrés à UBS. La mise à la charge d'une entité détentrice de l'information, à savoir une banque ou un autre intermédiaire financier, des coûts engendrés par une procédure d'assistance administrative n'est prévue par aucune base légale. C'est pourquoi le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales un projet d'arrêté fédéral concernant la facturation à UBS des coûts engendrés par le traitement des deux demandes d'assistance administrative déposées par l'IRS. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant sur la mise à la charge d'UBS des coûts liés au traitement de deux demandes d'assistance administrative déposées par l'Internal Revenue Service des Etats-Unis d'Amérique

15.09.2010	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
01.12.2010	CN	Adhésion.
17.12.2010	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
17.12.2010	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil des Etats** est entré en matière sans opposition sur le projet et l'a adopté à l'unanimité par 36 voix contre 0.

Au **Conseil national**, personne ne s'est opposé à l'entrée en matière et aucune proposition de minorité n'a été déposée lors de la discussion par article qui a suivi. Le conseil a donc adopté le projet à l'unanimité, par 147 voix contre 0.

Les deux Chambres ont ensuite approuvé l'arrêté lors du vote final, le Conseil national par 184 voix contre 5, le Conseil des Etats à l'unanimité, par 43 voix contre 0.

10.068 Double imposition. Convention avec les Pays-Bas

Message du 25 août 2010 concernant l'approbation d'une convention contre les doubles impositions entre la Suisse et les Pays-Bas (FF 2010 5243)

Situation initiale

La Suisse et les Pays-Bas sont liés par une convention en vue d'éviter les doubles impositions dans le domaine des impôts sur le revenu et sur la fortune; cette convention a été conclue le 12.11.1951 et amendée par le Protocole du 22.06.1966. Bien que les solutions matérielles qu'elle contient aient fait leur preuve et soient considérées, aujourd'hui encore, comme favorables pour l'économie des deux Etats partenaires, elles n'ont pas suivi l'évolution des politiques conventionnelles des deux parties et ne sont plus adaptées, en ce qui concerne la Suisse, aux derniers développements internationaux en matière d'échange de renseignements. Plus de 50 ans s'étant écoulés depuis la conclusion de cette convention, il était nécessaire de l'adapter sur le modèle de convention de l'OCDE. Les autorités compétentes décidèrent donc d'un commun accord de la réviser et des négociations furent engagées à cette fin. La nouvelle Convention suit en grande partie le modèle de convention de l'OCDE ainsi que la politique conventionnelle de la Suisse. Elle institue notamment le nouveau standard d'assistance administrative adopté par le Conseil fédéral le 13.03.2009. Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion de cette convention. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation d'une convention contre les doubles impositions entre la Suisse et les Pays-Bas

13.04.2011	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17.06.2011	CE	Adhésion.
17.06.2011	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
17.06.2011	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil national** a mené un débat d'entrée en matière commun pour les objets 10.068, 10.069, 10.073, 10.101, 10.102, 10.104, 10.070, 10.072, 10.071, 10.103, 10.105 et 10.106. Tous les objets portaient sur des conventions contre les doubles-impositions (CDI), certaines nouvelles, d'autres qui avaient été entièrement ou partiellement remaniées. L'entrée en matière n'a pas été contestée pour neuf des douze conventions. Deux des conventions ayant donné lieu à une discussion, la convention avec le Tadjikistan (10.070) et celle avec la Géorgie (10.072), ont fait l'objet de propositions de renvoi de teneur identique : ces propositions chargeaient le Conseil fédéral d'inclure également dans ces conventions fiscales la clause de l'assistance administrative élargie, conformément à l'art. 26 du modèle de convention de l'OCDE. La proposition de renvoi de l'objet 10.070, soutenue en bloc par la gauche et les Verts, a été rejetée par 107 voix contre 53 ; celle concernant la convention avec la Géorgie a elle aussi été rejetée,

par le même nombre de voix. La troisième convention sur laquelle l'entrée en matière était contestée était celle avec l'Allemagne (10.102). Le groupe UDC a simultanément déposé deux propositions de minorité : la première, qui demandait la non-entrée en matière a été rejetée par 111 voix contre 47, l'UDC ayant soutenu en bloc la proposition ; la seconde, qui demandait le report de l'examen jusqu'à ce que les négociations avec l'Allemagne au sujet de l'impôt libérateur produisent un résultat concret, a également été rejetée : 110 voix se sont opposées à celles de l'UDC.

Au vu de l'examen effectué par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, le Conseil fédéral avait proposé une modification de la pratique en matière d'application de l'article 26 du modèle de convention de l'OCDE. Le Forum mondial n'est pas une organisation internationale, mais une organisation indépendante créée par l'OCDE visant à mettre en oeuvre des dispositions d'entraide administrative. A l'issue de son examen, le Forum mondial avait conclu que les révisions totales ou partielles des CDI étaient insuffisantes sur le plan de l'entraide administrative, ceci, a expliqué la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, parce que les exigences fixées par la Suisse concernant les demandes d'entraide administrative étaient trop restrictives et pouvaient constituer un obstacle à un échange d'information efficace.

S'agissant des conventions contre les doubles-impositions avec les Pays-Bas (10.068), la Turquie (10.069), la Pologne (10.073), l'Inde (10.101), le Canada (10.104), le Japon (10.071), le Kazakhstan (10.103), l'Uruguay (10.105) et la Grèce (10.106), le Conseil fédéral avait réitéré sa proposition, à savoir que les exigences des demandes d'entraide administrative soient moins restrictives. La majorité de la commission a soutenu cette nouvelle proposition du Conseil fédéral, en introduisant toutefois quelques précisions relatives à la praticabilité et à la proportionnalité des nouvelles dispositions. Des propositions de minorité de teneur identique ont en outre été déposées pour chacune de ces CDI ; toutefois, la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf estimait qu'elles prévoyaient des exigences en matière d'assistance administrative encore plus restrictives que celles jugées insuffisantes par le Forum mondial. La minorité craignait en effet que les nouvelles règles d'interprétation ouvrent la voie à une " pêche aux renseignements ". La visée était claire : on s'acheminait vers un échange automatique de renseignements. C'est pourtant bien la personne et non, comme le proposait le Conseil fédéral et également la majorité de la commission, le compte en banque, qui doit être identifiable. Les propositions de minorité, soutenues uniquement par le groupe UDC, ont finalement toutes été rejetées.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a été contestée pour aucun des projets, la commission ayant proposé d'approuver le projet du Conseil national pour chacune des douze CDI. Le Conseil des Etats s'est rallié à cette proposition à chaque fois sans opposition, moins quelques abstentions.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 137 voix contre 52 au Conseil national et par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats.

10.069 Double imposition. Convention avec la Turquie

Message du 25 août 2010 concernant l'approbation d'une convention contre les doubles impositions entre la Suisse et la Turquie (FF 2010 5067)

Situation initiale

La Suisse et la Turquie ont entamé en 1986 des négociations en vue de conclure une convention contre les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu. Ces négociations difficiles ont été interrompues à plusieurs reprises en raison de la divergence des politiques conventionnelles des deux pays. De ce fait, la Turquie était le seul Etat de l'OCDE avec lequel la Suisse n'avait pas encore conclu de convention contre les doubles impositions. Une convention en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu a finalement été signée le 22 mai 2008 avec la Turquie (cf. message du 6 mars 2009, FF 2009 1877). Alors que la phase d'approbation parlementaire de cette convention avait débuté, les autorités turques ont fait savoir qu'elles n'entameraient leur propre procédure de ratification qu'après reprise du standard de l'art. 26 du Modèle OCDE dans cette convention, conformément aux engagements pris par le Conseil fédéral le 13 mars 2009. La procédure parlementaire a par conséquent été suspendue du côté suisse et des négociations de révision ont dû être entamées. Le 4 novembre 2009, les paraphes ont pu être apposés sur un projet révisé de convention, destiné à remplacer la convention signée le 22 mai 2008, de manière à prendre en compte la nouvelle donne résultant des positions suisses et turques. Ainsi une lacune importante a été comblée dans le réseau suisse de conventions contre les doubles

impositions. Le présent message remplace celui du 6 mars 2009 (FF 2009 1877). La convention contient des règles qui assurent une solide protection contre la double imposition et apporte des avantages importants en faveur du développement des relations économiques bilatérales; elle contribuera à maintenir et promouvoir les investissements directs suisses en Turquie. Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion de cette convention. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation d'une convention contre les doubles impositions entre la Suisse et la Turquie

13.04.2011	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17.06.2011	CE	Adhésion.
17.06.2011	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
17.06.2011	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 133 voix contre 55 au Conseil national et par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats (Voir la synthèse : 10.068).

10.070 Double imposition. Convention avec le Tadjikistan

Message du 25 août 2010 concernant l'approbation d'une convention entre la Suisse et le Tadjikistan en vue d'éviter les doubles doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (FF 2010 5295)

Situation initiale

La Suisse et le Tadjikistan ont ouvert en 2004 des négociations en vue de conclure une convention contre les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune. Ces négociations ont été closes en 2006. En raison cependant de certains changements d'organigramme, les paraphes n'ont été apposés qu'en juin 2009. La Convention entre la Suisse et le Tadjikistan en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune a finalement été signée le 23 juin 2010. Cette Convention est destinée à prévenir la double imposition et offre ainsi à la Suisse et à son économie des avantages importants au regard de l'évolution des relations économiques entre les deux pays; elle contribuera en outre à préserver et à développer les investissements directs suisses au Tadjikistan. La Convention suit pour l'essentiel le Modèle de convention de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ainsi que la politique conventionnelle de la Suisse qui avait cours au moment des négociations. Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion de la Convention. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation d'une convention entre la Suisse et le Tadjikistan en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune

13.04.2011	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
17.06.2011	CE	Adhésion.

Voir la synthèse : 10.068

10.071 Double imposition. Convention avec le Japon

Message du 25 août 2010 concernant l'approbation d'une convention contre les doubles impositions entre la Suisse et le Japon (FF 2010 5377)

Situation initiale

Conclue le 19 janvier 1971, la Convention en vue d'éviter les doubles impositions entre la Suisse et le Japon n'a jamais été modifiée depuis lors. Elle contient des solutions qui reflètent sur le plan bilatéral les relations économiques de cette époque (par exemple un taux d'impôt à la source de 10 % sur les

dividendes à partir d'un seuil de participation de 25 % et un taux d'impôt à la source de 10 % sur les intérêts et les redevances de licence). Par ailleurs, elle ne contient pas de disposition afférente à l'échange de renseignements. Alors que la réduction des taux résiduels conventionnels constituait la priorité du point de vue suisse, le Japon a établi un lien direct et indissoluble entre cette réduction et, d'une part, un dispositif de limitation des avantages conventionnels pour les éléments de revenu bénéficiant d'un taux zéro et, d'autre part, un échange de renseignements efficace.

Après la décision du Conseil fédéral du 13 mars 2009 d'adapter l'assistance administrative en matière fiscale aux données nouvelles de la politique internationale et de reprendre des dispositions sur l'échange de renseignements conformément à la dernière mouture de l'art. 26 de la convention modèle de l'OCDE et alors que les négociations aux fins de modifier la convention étaient en cours, le Japon a demandé à la Suisse d'insérer dans la convention une disposition reflétant cette nouvelle politique. Le 24 juin 2009, les paraphes ont été apposés sur un protocole d'amendement qui a été signé à Berne le 21 mai 2010. Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion de ce protocole. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation d'un protocole modifiant la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et le Japon

13.04.2011	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17.06.2011	CE	Adhésion.
17.06.2011	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
17.06.2011	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 137 voix contre 47 au Conseil national et par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats (Voir la synthèse : 10.068).

10.072 Double imposition. Convention avec la Géorgie

Message du 25 août 2010 concernant l'approbation d'une convention entre la Suisse et la Géorgie en vue d'éviter les doubles doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (FF 2010 5329)

Situation initiale

En septembre 1999, la Suisse et la Géorgie ont paraphé une Convention de double imposition en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune. Par arrêté fédéral du 19 juin 2000, la Convention a été approuvée et l'office compétent a été chargé de la signer. Toutefois, les négociations ont été rouvertes à la demande de la Géorgie. A la fin de 2008, après avoir paraphé plusieurs autres projets, la Suisse a présenté un compromis aux autorités géorgiennes compétentes. La Géorgie a accepté ce compromis si bien que la convention a été paraphée à Tbilissi le 21 mai 2009 et signée finalement à Berne le 15 juin 2010.

La Convention permet de prévenir la double imposition et offre ainsi à la Suisse et à son économie des avantages importants sur le plan des relations économiques bilatérales; elle contribuera en outre à maintenir et à développer les investissements directs suisses en Géorgie. La Convention suit pour l'essentiel le Modèle de convention de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la pratique conventionnelle de la Suisse qui avait cours au moment des négociations. Aussi l'échange de renseignement y est-il limité aux informations nécessaires à la bonne application de la Convention. Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion de la Convention. (Source : message du Conseil fédéral).

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation d'une convention contre les doubles impositions entre la Suisse et la Géorgie

13.04.2011	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
17.06.2011	CE	Adhésion.

Voir la synthèse : 10.068

10.073 Double imposition. Convention avec la Pologne

Message du 25 août 2010 concernant l'approbation d'une convention contre les doubles impositions entre la Suisse et la Pologne (FF 2010 5101)

Situation initiale

Le présent protocole d'amendement à la Convention de double imposition entre la Suisse et la Pologne prévoit l'adoption d'une clause d'échange de renseignements conforme à la norme de l'OCDE. D'autres points de ce protocole concernent l'introduction de l'exonération (taux zéro) des dividendes provenant de participations déterminantes, des dividendes versés à des institutions de prévoyance et des intérêts versés entre entreprises associées. De plus, le présent protocole introduit dans la Convention une clause d'arbitrage et une disposition sur la prise en compte fiscale des contributions à la prévoyance. Les cantons et les milieux économiques intéressés approuvent la conclusion du présent protocole. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation d'un protocole modifiant la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et la Pologne

13.04.2011	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17.06.2011	CE	Adhésion.
17.06.2011	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
17.06.2011	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 136 voix contre 53 au Conseil national et par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats (Voir la synthèse : 10.068).

10.101 Double imposition. Convention avec l'Inde

Message du 3 décembre 2010 concernant l'approbation d'un protocole modifiant la Convention entre la Suisse et l'Inde du 2 novembre 1994 contre les doubles impositions (BBI 2010 8067)

Situation initiale

La Suisse et l'Inde sont liées par une convention en vue d'éviter les doubles impositions dans le domaine des impôts sur le revenu; cette convention a été conclue le 2 novembre 1994 et amendée par le Protocole 16 février 2000. Après la décision du Conseil fédéral du 13 mars 2009 relative à la nouvelle politique suisse en matière d'échange de renseignements à des fins fiscales, la Suisse et l'Inde ont décidé d'entamer des négociations pour modifier la Convention afin de l'adapter à cette nouvelle politique. La présente révision a également été l'occasion d'améliorer la Convention en ce qui concerne l'attribution d'un droit exclusif d'imposition de l'Etat de résidence de l'entreprise de navigation maritime en trafic international, d'inclure dans le domaine des dividendes, des intérêts, des redevances et des rémunérations des services techniques, une clause automatique de la nation la plus favorisée qui garantit que la Suisse se verra octroyer automatiquement le même taux que l'Inde accorderait à un autre Etat membre de l'OCDE si ce taux est plus favorable que dans la convention actuelle avec la Suisse ainsi que l'abrogation de l'imputation fictive d'intérêts accordée par la Suisse. Le protocole de révision a été signé à New Dehli le 30 août 2010. Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion du protocole. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation d'un protocole modifiant la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et l'Inde

13.04.2011	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17.06.2011	CE	Adhésion.
17.06.2011	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
17.06.2011	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 137 voix contre 49 au Conseil national et par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats (Voir la synthèse : 10.068).

10.102 Double imposition. Convention avec l'Allemagne

Message du 3 décembre 2010 concernant l'approbation du protocole modifiant la Convention en vue d'éviter les doubles impositions entre la Suisse et l'Allemagne en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (FF 2011 463)

Situation initiale

Le protocole modifiant la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et l'Allemagne prévoit l'introduction dans la convention d'une disposition sur l'échange de renseignements conforme à la norme de l'OCDE. En outre, les Etats contractants sont convenus d'adopter une clause d'arbitrage détaillée et de compléter l'article sur la non-discrimination par une disposition sur la déductibilité des intérêts et redevances versés à un destinataire résident de l'autre Etat contractant. Enfin, le protocole prévoit d'abaisser à 10 % le taux de participation déterminant pour l'exonération des dividendes, ainsi que l'abandon temporaire de l'Allemagne de son droit d'imposer les membres du personnel navigant des compagnies aériennes allemandes qui sont des résidents de Suisse.

Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé en majorité la conclusion de ce protocole. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation d'un protocole modifiant la Convention entre la Suisse et l'Allemagne contre les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune

13.04.2011 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

17.06.2011 CE Adhésion.

17.06.2011 CN L'arrêté est adopté au vote final.

17.06.2011 CE L'arrêté est adopté au vote final.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 129 voix contre 56 au Conseil national et par 35 voix contre 0 au Conseil des Etats (Voir la synthèse : 10.068).

10.103 Double imposition. Convention avec le Kazakhstan

Message du 3 décembre 2010 concernant l'approbation d'un protocole modifiant la Convention entre la Suisse et le Kazakhstan contre les doubles impositions (FF 2010 8089)

Situation initiale

Le présent protocole d'amendement à la Convention de double imposition entre la Suisse et le Kazakhstan prévoit l'adoption d'une clause d'échange de renseignements conforme à la norme de l'OCDE. D'autres points de ce protocole concernent l'introduction de l'exonération (taux zéro) des dividendes versés à des institutions de prévoyance et aux banques nationales des Etats contractants. Enfin, deux points de la récente politique conventionnelle de la Suisse ont été pris en considération avec l'introduction d'une clause d'arbitrage et d'une disposition dans le protocole précisant que les prestations en capital des institutions de prévoyance entrent également dans le champ d'application de la Convention. Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion du présent protocole. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation d'un protocole modifiant la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et le Kazakhstan

13.04.2011 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

17.06.2011 CE Adhésion.

17.06.2011 CN L'arrêté est adopté au vote final.

17.06.2011 CE L'arrêté est adopté au vote final.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 94 voix contre 80 au Conseil national et par 34 voix contre 0 au Conseil des Etats (Voir la synthèse : 10.068).

10.104 Double imposition. Convention avec le Canada

Message du 3 décembre 2010 concernant l'approbation d'un protocole modifiant la Convention entre la Suisse et le Canada contre les doubles impositions (FF 2011 137)

Situation initiale

Le présent protocole d'amendement à la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et le Canada prévoit l'adoption d'une clause d'échange de renseignements conforme à la norme de l'OCDE. Par ailleurs, il prévoit l'exonération (taux zéro) des dividendes versés aux institutions de prévoyance et à la Banque nationale et des versements d'intérêts entre personnes non liées. De plus, les redevances liées aux brevets ou à l'usage d'informations ayant trait à une expérience acquise dans le domaine industriel, commercial ou scientifique, même si les redevances sont payées par des personnes liées entre elles, sont exonérées de l'imposition à la source. Le présent protocole introduit également dans la convention une clause d'arbitrage et inclut désormais tous les versements découlant de la législation en matière d'assurances sociales dans le champ d'application de la convention. Les cantons et les milieux économiques intéressés approuvent la conclusion du présent protocole. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation d'un protocole modifiant la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et le Canada

13.04.2011	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17.06.2011	CE	Adhésion.
17.06.2011	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
17.06.2011	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 134 voix contre 49 au Conseil national et par 40 voix contre 0 au Conseil des Etats (Voir la synthèse : 10.068).

10.105 Double imposition. Convention avec l'Uruguay

Message du 3 décembre 2010 concernant l'approbation d'une Convention contre les doubles impositions entre la Suisse et l'Uruguay (FF 2011 169)

Situation initiale

La Suisse et l'Uruguay ont conclu le 4 mars 1938 (RS 0.946.297.761) un accord commercial. Ils ont également signé un accord concernant la promotion et la protection réciproque des investissements le 7 octobre 1988 (RS 0.975.277.6). Afin d'intensifier la coopération économique entre les deux pays, il a été jugé opportun de donner suite à une demande uruguayenne d'ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'une convention contre les doubles impositions. Cette convention a été signée à Berne le 18 octobre 2010. Celle-ci contient une clause d'échange de renseignements conforme à la norme de l'OCDE en la matière. Les cantons et les milieux économiques intéressés approuvent la conclusion de la présente convention. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation d'une convention contre les doubles impositions entre la Suisse et l'Uruguay

13.04.2011	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17.06.2011	CE	Adhésion.
17.06.2011	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
17.06.2011	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 132 voix contre 53 au Conseil national et par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats (Voir la synthèse : 10.068).

10.106 Double imposition. Convention avec la Grèce

Message du 3 décembre 2010 concernant l'approbation d'un protocole modifiant la Convention contre les doubles impositions entre la Suisse et la Grèce (FF 2011 597)

Situation initiale

La Suisse et la Grèce sont liées par une convention en vue d'éviter les doubles impositions dans le domaine des impôts sur le revenu; cette convention a été conclue le 16 juin 1983, et n'a pas fait l'objet de modification depuis lors. L'introduction par la Grèce au 1er janvier 2009 d'un impôt à la source de 10 % sur les dividendes, entraînant une double imposition pour les investisseurs suisses, et la décision du Conseil fédéral du 13 mars 2009 de retirer la réserve de la Suisse à l'échange de renseignements selon le Modèle de convention de l'OCDE imposaient une révision. Le 23 mars 2010, les paraphes ont été apposés sur un protocole de révision qui a été signé à Berne le 4 novembre 2010. Les cantons et les milieux économiques intéressés ont approuvé la conclusion du Protocole. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation d'un protocole modifiant la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et la Grèce

13.04.2011	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17.06.2011	CE	Adhésion.
17.06.2011	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
17.06.2011	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 129 voix contre 58 au Conseil national et par 39 voix contre 0 au Conseil des Etats (Voir la synthèse: 10.068).

11.027 Double imposition. Complément aux diverses conventions

Message du 6 avril 2011 sur le complément aux conventions en vue d'éviter les doubles impositions approuvées par l'Assemblée fédérale le 18 juin 2010 (FF 2011 3519). Rapport complémentaire du 8 août 2011 au message du 6 avril 2011 sur le complément aux conventions en vue d'éviter les doubles impositions approuvées par l'Assemblée fédérale le 18 juin 2010, concernant la Convention de double imposition avec les Etats-Unis (FF 2011 6143)

Situation initiale

Le complément proposé aux dix conventions en vue d'éviter les doubles impositions approuvées par l'Assemblée fédérale le 18 juin 2010 doit assurer la conformité de ces conventions à la norme internationale en matière d'échange de renseignements à des fins fiscales.

Suite aux décisions du G20 en relation avec la crise financière internationale, le Conseil fédéral a décidé, le 13 mars 2009, que la Suisse reprendrait la norme internationale développée par l'OCDE relative à l'échange de renseignements à des fins fiscales. Depuis lors, la Suisse a paraphé ou déjà signé avec de nombreux pays des conventions en vue d'éviter les doubles impositions (CDI) comportant une disposition sur l'assistance administrative correspondant à cette norme. Le 18 juin 2010, l'Assemblée fédérale en a approuvé dix. Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (Forum mondial) procède actuellement à un examen par les pairs de l'échange de renseignements à des fins fiscales accordé par les Etats et vérifie le respect de cette norme. S'agissant de notre pays, il est apparu que les conditions auxquelles une demande d'assistance administrative devrait répondre, et que la Suisse considérait jusqu'ici comme convenables, telles qu'elles sont prévues dans les neuf CDI avec l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la France, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, le Qatar et le Royaume-Uni approuvées par l'Assemblée fédérale le 18 juin 2010, sont trop restrictives. Ces conventions ne sont compatibles avec la norme internationale que si les conditions qu'elles posent à une

demande d'assistance administrative sont interprétées de manière à ne pas faire obstacle à un échange effectif de renseignements. Pour qu'elles satisfassent à la norme, le Conseil fédéral propose donc un complément aux conditions applicables aux demandes d'assistance administrative convenues avec les Etats concernés. Pour ce faire, le Département fédéral des finances (DFF) sera habilité à convenir, dans un cadre bilatéral avec ces Etats, une règle d'après laquelle les conditions auxquelles une demande d'assistance doit répondre ne font pas obstacle à un échange effectif de renseignements.

En vertu des conditions adaptées de l'assistance administrative avec ces Etats et du protocole avec les Etats-Unis qui contient déjà une telle règle et qui a également été approuvé le 18 juin 2010, il faut donner suite à une demande d'assistance administrative lorsque l'Etat requérant expose qu'il ne va pas à la "pêche aux renseignements", qu':

- il identifie le contribuable, cette identification pouvant être établie par d'autres moyens que le nom et l'adresse, et qu'
- il indique, dans la mesure où il en a connaissance, le nom et l'adresse du détenteur présumé des renseignements.

Avec cette adaptation des conditions de l'assistance administrative, la Suisse garantit que ces dix CDI sont conformes à la norme internationale et qu'elle peut réussir la première phase de l'examen par les pairs. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

21.09.2011 CE Renvoi à la CPE.

La Commission de politique extérieure du **Conseil des Etats** (CPE-E) a décidé, par 8 voix contre 2 et 2 abstentions, d'adresser à son conseil une motion d'ordre visant à renvoyer l'objet devant la commission pour réexamen. Elle souhaite en effet : 1) clarifier la situation actuelle des banques suisses aux Etats-Unis; 2) examiner si l'accord de 2009 avec les Etats-Unis a réellement abouti ; 3) examiner si les autres conventions contre la double imposition (CDI) doivent être renégociées. La conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a fait remarquer que le débat n'avait porté que sur la convention contre la double imposition conclue avec les Etats-Unis, plus précisément sur le rapport complémentaire la concernant. Rappelant l'examen par les pairs dont la Suisse fait actuellement l'objet (cf. situation initiale), elle a recommandé au conseil d'examiner les neuf autres CDI malgré les réserves émises sur la CDI conclue avec les Etats-Unis.

En ce qui concerne la CDI entre la Suisse et les Etats-Unis, elle a fait observer que la CDI de 1996, en vigueur depuis 1998, était interprétée de telle manière que l'identification du contribuable et du détenteur des renseignements pouvait être fondée sur un modèle de comportement, interprétation que les Etats-Unis ont reprise pour la nouvelle CDI. Elle a ajouté que le message du 27 novembre 2009 concernant l'approbation d'un protocole à la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique (09.094) donnait unilatéralement au texte de l'accord, du point de vue de la Suisse, une interprétation restrictive qui n'était pas partagée par les Etats-Unis. Selon cette interprétation, les demandes se basant sur un modèle de comportement ne pourraient plus être traitées. Pour Mme Widmer-Schlumpf, le rapport complémentaire que la commission a reçu du Conseil fédéral le 15 août 2011 était nécessaire, dans la mesure où il doit permettre de préciser que l'échange de renseignements peut également se fonder sur des modèles de comportement.

Par 29 voix contre 7, le conseil a suivi l'avis de sa commission et a adopté la motion d'ordre. L'objet a donc été renvoyé devant la commission pour réexamen.

Etat de la synthèse : septembre 2011

11. Energie

Généralités

- 02.473 Initiative parlementaire (Rolf Hegetschweiler). Loi sur le CO2. Incitation à prendre des mesures d'économie d'énergie dans le bâtiment
- 07.045 Energie nucléaire. Responsabilité. Convention
- 08.445 Initiative parlementaire (Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie). Pour une redevance hydraulique équitable
- 09.061 Loi sur l'énergie. Modification
- 10.010 Organisation internationale pour les énergies renouvelables. Adhésion
- 11.024 Loi sur l'énergie. Modification

Généralités

02.473 Initiative parlementaire (Rolf Hegetschweiler). Loi sur le CO2. Incitation à prendre des mesures d'économie d'énergie dans le bâtiment

Rapport de la commission CN: 26.01.2009 (FF 2009 995)
Avis du Conseil fédéral: 25.02.2009 (FF 2009 1015)

Situation initiale

Au titre de la mise en oeuvre de l'initiative parlementaire Hegetschweiler, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) souhaite qu'une partie du produit de la taxe sur le CO2 frappant les combustibles soit allouée à un programme national d'assainissement des bâtiments et soumet un projet en ce sens au Parlement. Le secteur de la construction étant le domaine qui présente le meilleur potentiel d'économies d'énergie, un tel programme deviendrait un pilier essentiel de la politique climatique suisse. Lors d'une audition, les cantons, qui s'étaient dans un premier temps opposés à un financement par une affectation partielle de la taxe, sont désormais disposés à accepter ce mécanisme de financement.

La commission propose à son conseil, par 14 voix contre 10 et une abstention, d'adopter son projet de " loi fédérale sur des mesures incitatives en faveur des économies d'énergie dans le bâtiment " (modification de la loi sur le CO2, complément du droit des obligations). Les aides allouées devront être affectées en priorité à la rénovation énergétique des bâtiments et, dans une moindre mesure, à l'encouragement des énergies renouvelables dans ce secteur. Le projet de loi proposé par la commission prévoit également une modification du droit du bail qui règle la répercussion de la taxe sur le CO2 sur les locataires. (Source : Communiqué de presse de la CEATE-N du 27 janvier 2009, assorti de compléments)

Délibérations

16.06.2004	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
23.06.2006	CN	Le délai imparti à la Commission est prolongé jusqu'à la session d'été 2008
13.06.2008	CN	Le délai imparti à la Commission est prolongé jusqu'à la session d'été 2010.

Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO2 (Loi sur le CO2) (Mesures incitatives visant à encourager les économies d'énergie dans le bâtiment)

19.03.2009	CN	Décision divergente du projet de la Commission.
25.05.2009	CE	Divergences.
02.06.2009	CN	Adhésion.
12.06.2009	CN	La loi est adoptée au vote final.
12.06.2009	CE	La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil national** a décidé, par 110 voix contre 62, d'entrer en matière sur le projet, rejetant ainsi une proposition d'une minorité bourgeoise de la commission.

Suivant la majorité de sa commission, il a décidé de modifier la loi sur le CO2 de sorte à affecter un tiers du produit de la taxe CO2 sur les combustibles fossiles - mais au maximum 200 millions de francs par an - au financement des mesures d'assainissement énergétique des bâtiments. Il a souhaité que la majeure partie de ce montant soit investi dans des mesures d'économie d'énergie (isolation de l'enveloppe des immeubles), en réservant 30 millions de francs à l'encouragement des énergies renouvelables. A noter que seuls les cantons qui contribuent aux mesures percevraient une aide financière. La Chambre basse a décidé de limiter à dix ans le versement de ces aides, alors que la commission proposait un délai de cinq ans ; en revanche, elle a adopté une disposition prévoyant que le Conseil fédéral fasse rapport de l'efficacité de ces mesures cinq ans après leur entrée en vigueur. Enfin, le Conseil national a renoncé à modifier le droit du bail dans le sens souhaité par sa commission.

Contredisant le traditionnel clivage gauche-droite, les débats ont plutôt été marqués par des désaccords entre les représentants bourgeois de diverses branches économiques. Les partisans du projet ont notamment jugé préférable que l'argent dépensé dans l'achat de certificats climatiques à l'étranger et

dans les importations de pétrole soit investi en Suisse ; à leurs yeux, le grand avantage du projet était d'apporter une contribution intéressante à la protection du climat tout en ayant un effet bénéfique sur la conjoncture. Quant aux adversaires, ils souhaitaient encourager l'assainissement de bâtiments non pas par des subventions directes, mais au moyen d'incitations fiscales ; ils ont en outre relevé qu'adopter l'initiative reviendrait à transformer en redevance une taxe purement incitative, dont le produit était jusqu'ici intégralement redistribué à la population et aux entreprises.

Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 113 voix contre 57. La moitié du groupe libéral-radical l'a rejeté, et seuls 11 membres du groupe UDC l'ont accepté.

Le **Conseil des Etats** a été unanime à affirmer que la majeure partie des fonds à affectation obligatoire (soit 200 millions de francs) devait servir à promouvoir les économies d'énergie (isolation des bâtiments). Toutefois, contre l'avis du Conseil national, il a décidé de plafonner à un tiers - c'est-à-dire à 67 millions de francs - la part consacrée à la promotion des énergies renouvelables dans le domaine du bâtiment. Le Conseil des Etats souhaitait en outre que ce montant serve également à subventionner les mesures de récupération des rejets de chaleur ainsi que les installations techniques des bâtiments.

Contrairement au Conseil national, le Conseil des Etats n'a pas souhaité conserver la disposition qui réservait explicitement les aides financières de la Confédération aux seuls cantons qui contribuent aux mesures d'assainissement des bâtiments. En revanche, il a exigé que le versement de ces aides soit subordonné à la conclusion d'une convention-programme avec les cantons. En outre, il a décidé que le financement serait restreint aux mesures d'encouragement des énergies renouvelables et de récupération des rejets de chaleur déjà prévues par un programme de " SuisseEnergie ", et à condition que la contribution des cantons soit au moins équivalente à celle de la Confédération.

Le **Conseil national** s'est rallié au Conseil des Etats sur toutes les divergences.

Au vote final, le Conseil national a adopté la modification de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ (loi sur le CO₂) par 102 voix contre 74 et 16 abstentions. Dans leur quasi-intégralité, le groupe UDC et le groupe radical-libéral ont rejeté le projet. Le Conseil des Etats a suivi son homologue par 32 voix contre 10.

07.045 Energie nucléaire. Responsabilité. Convention

Message du 8 juin 2007 relatif à l'arrêté fédéral concernant la mise en oeuvre des conventions relatives à la RC dans le domaine de l'énergie nucléaire (FF 2007 5125)

Situation initiale

Le projet comprend d'une part l'approbation des protocoles d'amendement de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire ainsi que le Protocole commun les concernant, et d'autre part la révision totale, dans ce contexte, de la loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire.

Situation

La loi fédérale du 18 mars 1983 sur la responsabilité civile en matière nucléaire (LRCN, RS 732.44) actuellement en vigueur contient les principes suivants :

- concentration de la responsabilité sur l'exploitant d'une installation nucléaire ;
- responsabilité causale de l'exploitant d'une centrale nucléaire ;
- responsabilité illimitée de l'exploitant ;
- couverture d'assurance privée et celle de la Confédération à concurrence d'un milliard de francs.

Les conventions internationales de Paris et de Bruxelles relatives à la responsabilité civile dans le domaine nucléaire, déjà en vigueur à l'époque, prévoyaient une responsabilité financière limitée à un montant de couverture d'environ 520 millions de francs. C'est pourquoi le Conseil fédéral et le Parlement avaient renoncé sciemment à ratifier ces conventions.

Révision des conventions de Paris et de Bruxelles sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire

Ces deux conventions internationales ont été révisées entre 1998 et 2004. Cette révision a notamment conduit à l'abandon de la responsabilité limitée et à la fixation d'un montant minimal de couverture en dessous duquel les Etats parties ne peuvent pas aller, mais qui peut très bien être dépassé. Le système d'indemnisation mis sur pied par les conventions de Paris et de Bruxelles prévoit les trois tranches suivantes :

- 1ère tranche : 700 millions d'euros (env. 1050 millions de francs) tirés des ressources des exploitants, respectivement de leur assurance ;
- 2e tranche : 500 millions d'euros (env. 750 millions de francs) tirés des ressources de l'Etat dans lequel est situé l'installation nucléaire ou à charge de l'exploitant responsable ;
- 3e tranche : 300 millions d'euros (env. 450 millions de francs), à charge de tous les Etats parties aux conventions, selon une clé de répartition.

La Suisse a signé le 12 février 2004, sous réserve de ratification, les protocoles d'amendement de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles.

Révision totale de la loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire

Les principaux éléments du projet de révision de la LRCN sont les suivants :

- reprise dans le droit suisse des conventions de Paris et de Bruxelles sur la responsabilité civile en matière nucléaire (nouveau) ;
- concentration de la responsabilité exclusivement sur l'exploitant (déjà dans la LRCN actuelle) ;
- responsabilité illimitée de l'exploitant (déjà dans la LRCN actuelle) ;
- couverture d'assurance obligatoire d'un montant de 1,8 milliard de francs plus 10 % de ce montant pour les intérêts et les frais de procédure (nouveau : jusqu'à ce jour : 1 milliard de francs plus 10 % pour les intérêts et les frais de procédure) ;
- complément de 450 millions de francs correspondant à la 3e tranche prévue par les conventions de Paris et de Bruxelles, à couvrir par les Etats parties (nouveau) ;
- délai de prescription de 3 ans à compter du jour ou la victime a connaissance du dommage et de la personne responsable ou devrait en avoir connaissance ; délai de péremption de 30 ans à compter du jour de l'accident (déjà dans la LRCN actuelle) ;
- libération de l'exploitant de toute responsabilité dans le cas où la victime a provoqué volontairement ou par une négligence grave le dommage (déjà dans la LRCN actuelle) ;
- responsabilité pour les dommages nucléaires causés directement par un conflit armé, des hostilités, une guerre civile ou un soulèvement ; en font également partie les actes terroristes (déjà dans la LRCN actuelle) ;
- sont compris dans la notion de dommage nucléaire, le décès, les atteintes à l'intégrité corporelle et les atteintes au patrimoine (comme par le passé) ; cette notion comprend également les coûts des mesures de restauration d'un environnement dégradé ainsi que le manque à gagner directement en relation avec une utilisation de l'environnement (nouveau) ;
- compétence d'un seul tribunal pour toutes les victimes, sans égard au lieu de leur domicile ou à leur nationalité, en cas d'accident dans un des Etats parties (nouveau) ;
- en cas d'accident survenu dans un des Etats parties, garantie d'un dédommagement équivalent, sans aucune discrimination entre les victimes provenant des divers Etats parties (nouveau).

(Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant l'approbation et la mise en oeuvre des conventions relatives à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire

20.12.2007	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
27.05.2008	CN	Adhésion.
13.06.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
13.06.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Le montant de la garantie des risques de responsabilité civile résultant de l'exploitation de centrales nucléaires a donné lieu à des débats nourris dans les deux Chambres. La majorité de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) du **Conseil des Etats** a recommandé au plénum de suivre la proposition du Conseil fédéral, qui prévoyait l'obligation pour les exploitants de centrales de s'assurer contre les risques liés à un accident pour un montant de 1,8 milliard de francs (1 milliard de francs jusqu'ici).

Le Conseil des Etats a tout d'abord rejeté, par 33 voix contre 11, une proposition déposée par Anita Fetz (S, BS) visant à renvoyer le projet au Conseil fédéral avec mandat, d'une part, de déterminer concrètement les dégâts potentiels que pourrait provoquer un accident nucléaire de gravité faible à très

forte dans une centrale nucléaire suisse et, d'autre part, de soumettre aux Chambres un nouveau projet indiquant un montant de garantie réaliste.

Lors de la discussion par article, la Chambre haute a décidé, par 23 voix contre 17, de relever la couverture RC à 1,8 milliard de francs, comme le demandaient le Conseil fédéral et la majorité de la commission. Ce montant satisfait aux dispositions minimales prévues par les conventions internationales. Diverses voix, parmi lesquelles celle de Simonetta Sommaruga (S, BE), se sont cependant élevées pour affirmer que ce chiffre, qui influence directement les coûts de production de ce type d'énergie, reposait sur des considérations purement politiques. Dans le souci de garantir que les différents producteurs d'énergie bénéficient des mêmes conditions en matière de concurrence, une minorité de la commission - emmenée par Simonetta Sommaruga - a proposé de relever le montant de la couverture RC à 2,25 milliards de francs ; elle n'a toutefois pas été suivie au plénum. Une proposition subsidiaire d'Anita Fetz (S, BS) visait, d'une part, à augmenter cette somme à 50 milliards de francs et, d'autre part, à ce que la Confédération couvre les dommages résultant d'un accident nucléaire jusqu'à hauteur de 500 milliards de francs au moins ; elle a été rejetée par 27 voix contre 9.

Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a indiqué que la proposition établie par son département (DETEC) à l'intention du Conseil fédéral prévoyait une couverture de 4 milliards de francs, mais que ce chiffre a ensuite été ramené à 2,25 milliards dans le texte mis en consultation. Il a également précisé que la décision de baisser encore ce montant pour le fixer à 1,8 milliard de francs dans le projet soumis au Parlement a pour but de favoriser, dans une moindre mesure, l'énergie nucléaire, qui est l'un des quatre piliers de la politique énergétique du Conseil fédéral.

Au **Conseil national**, Rudolf Rechsteiner (S, BS) a demandé, au nom d'une minorité rose-verte de la CEATE, le renvoi du projet au Conseil fédéral avec mandat de présenter une couverture légale obligatoire qui, contre le paiement d'une prime, couvre les dommages jusqu'à hauteur de 500 milliards de francs ; lorsque le montant des dommages dépasse celui de la couverture proposée sur le marché, la Confédération doit fournir la couverture d'assurance contre le versement d'une prime conforme au marché. Après avoir précisé que l'énergie atomique est, à l'heure actuelle, la plus subventionnée, Rudolf Rechsteiner a étayé sa demande en citant une étude de l'Office fédéral de la protection civile, qui a montré qu'un accident de l'ampleur de celui de Tchernobyl, s'il survenait à Gösgen ou Leibstadt, entraînerait des coûts estimés à 4200 milliards de francs : une garantie de 1,8 milliard de francs couvrirait donc moins de un pour mille du montant total des dégâts. Le camp bourgeois s'est élevé contre toute instrumentalisation de la question de la responsabilité civile dans le débat sur l'énergie nucléaire. S'exprimant au nom du groupe UDC, Hans Killer (V, AG) a rappelé que le projet a pour objectif d'adapter aux normes internationales les principes s'appliquant à la responsabilité civile des centrales nucléaires suisses. Il a souligné qu'un montant de la couverture porté à 500 milliards de francs saperait la compétitivité des centrales et porterait préjudice à l'économie. Werner Messmer (RL, TG), porte-parole du groupe libéral-radical, a indiqué que le plafonnement de la garantie se fonde principalement sur une analyse politique, puisqu'il est impossible de cerner tous les cas de figure.

Le Conseil national a accepté, par 116 voix contre 65, d'entrer en matière sur le projet. Un clivage s'est opéré entre les groupes libéral-radical et UDC (favorables) et les groupes des Verts et des socialistes (défavorables). Quant aux membres du groupe CEg, ils ont voté aux trois quarts pour l'entrée en matière.

Lors de la discussion par article, plusieurs députés du camp rose-vert ont déposé des propositions visant, d'une part, à augmenter le montant de la couverture d'assurance et, d'autre part, à faire passer de 30 à 60 ans le délai de prescription pour les demandes de dommages-intérêts. Toutes ont été rejetées par une majorité bourgeoise dans une proportion de 2 contre 1.

Une minorité rose-verte emmenée par Roger Nordmann (S, VD) souhaitait compléter l'art. 3 de la loi fédérale sur la responsabilité civile en matière nucléaire par une disposition visant à ce que l'entreprise ou le groupe d'entreprises qui contrôle l'exploitant d'un point de vue de l'organisation ou d'un point de vue économique, directement ou indirectement, réponde lui aussi de manière illimitée des dommages nucléaires ; l'objectif était qu'une entreprise détenant des participations dans une centrale nucléaire ne fasse pas qu'encaisser les bénéfices, mais réponde également des risques. La minorité a souligné que ces conditions sont déjà remplies par Beznau I, Beznau II et Mühleberg, exploitées par la société mère ; par contre, Gösgen et Leibstadt sont exploitées par des filiales, sociétés anonymes de droit privé : ces dernières répondent d'éventuels dommages uniquement dans les limites de leur capital propre. Le droit d'assigner demandé par la minorité permettrait d'augmenter sensiblement la couverture des dégâts entraînés par un accident à Leibstadt ou Gösgen, puisqu'il serait possible, le cas échéant, de faire appel au capital propre des entreprises détenant des participations dans ces centrales. Opposés à cette

mesure, des représentants de la majorité et le conseiller fédéral Moritz Leuenberger ont avancé comme argument qu'une telle disposition viderait de sa substance la notion même de société anonyme, qui prévoit que l'actionnaire n'est responsable des engagements de la société que jusqu'à la valeur de son apport financier à la société. La proposition de la minorité a été rejetée dans une proportion de 2 contre 1. Le **Conseil des Etats** a adopté le projet au vote final, par 30 voix contre 2 et 9 abstentions. Au **Conseil national**, les groupes parlementaires bourgeois se sont massivement exprimés en faveur du projet, tandis que les Verts l'ont rejeté en bloc, accompagnés par un tiers des socialistes (les deux tiers de ces derniers se sont abstenus).

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 30 voix contre 2 au Conseil des Etats et par 125 voix contre 37 au Conseil national.

08.445 Initiative parlementaire (Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie). Pour une redevance hydraulique équitable

Rapport de la commission CE: 10.02.2009 (FF 2009 1019)

Avis du Conseil fédéral: 25.02.2009 (FF 2009 1045)

Avis du Conseil fédéral: 13.01.2010 (FF 2010 321)

Situation initiale

La redevance hydraulique en tant que redevance publique est la rémunération pour la mise à disposition d'une eau publique de qualité, c'est-à-dire le prix pour la ressource hydraulique. Compétents pour l'octroi des droits d'eau, les cantons ne sont toutefois pas habilités à dépasser le taux fédéral maximal en fixant leur redevance hydraulique. Ce montant maximal fixé pour la dernière fois en 1997 doit maintenant être adapté aux nouvelles conditions-cadres.

Le 23 juin 2008, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a déposé une initiative parlementaire demandant une modification de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques (loi sur les forces hydrauliques; LFH). L'objectif est d'augmenter raisonnablement la limite supérieure de la redevance hydraulique (communément appelée taux maximal de la redevance hydraulique).

Depuis 1918, le taux maximal de la redevance hydraulique a déjà été relevé à cinq reprises. Il est actuellement de 80 francs par kilowatt théorique. La dernière adaptation date de 1997. Depuis lors, à part l'indice des prix, d'autres conditions-cadres pour l'utilisation des forces hydrauliques ont aussi subi des modifications.

Aujourd'hui, les groupes de sociétés électriques participent davantage que par le passé au marché européen de l'électricité. En raison des faibles capacités des centrales et de l'accroissement de la production d'énergies renouvelables à l'échelon européen, c'est surtout le prix des énergies de pointe et de réglage qui a fortement augmenté au cours des dernières années. L'énergie hydraulique profite de cette évolution. Pour la fixation du taux maximal de la redevance hydraulique, ces aspects doivent être pris en compte en plus de la compensation du renchérissement.

L'objectif de l'initiative de la Commission est réalisé par la modification de l'art. 49 LFH. Il est prévu de fixer jusqu'à fin 2020 le taux maximal de la redevance hydraulique pour des périodes limitées de cinq ans. La redevance maximale s'élèvera à 100 francs par kilowatt théorique de 2011 à fin 2015 et à 110 francs de 2016 à fin 2020. En temps utile, le Conseil fédéral devra soumettre un projet au Parlement pour le montant maximal à partir de 2021.

Cette adaptation du taux maximal de la redevance hydraulique génère une augmentation des recettes des communautés concédantes de 150 millions de francs. A l'avenir aussi, les bénéficiaires de la redevance hydraulique seront libres de choisir s'ils veulent percevoir le montant maximal de la redevance hydraulique fixé par la Confédération. (Sources : rapport [de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats](#))

Délibérations

- 23.06.2008 - La commission décide d'élaborer une initiative.
- 19.08.2008 - Adhésion.

Loi fédérale modifiant la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques et la loi sur l'énergie

19.03.2009	CE	Décision divergente du projet de la Commission.
25.11.2009	CN	Divergences.
04.03.2010	CE	Divergences.
01.06.2010	CN	Adhésion.
18.06.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.
18.06.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** a décidé sans opposition d'entrer en matière sur le projet. Dans le conflit d'intérêt qui divise les producteurs d'électricité et les cantons de montagne au sujet de la redevance hydraulique, Pankraz Freitag (RL, GL) a convaincu une majorité du conseil par une proposition de compromis. Ainsi, une redevance maximale de 110 francs serait appliquée déjà à partir de 2015, au lieu de 2016 comme l'avait proposé la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE). En revanche, conformément à une autre proposition de la commission, une première augmentation à 100 francs ne devrait entrer en vigueur qu'en 2011, eu égard notamment à la récession annoncée. Dans la perspective de l'examen parlementaire, les cantons et le secteur de l'électricité avaient conclu un accord prévoyant cette augmentation pour 2010.

La chambre haute a en outre chargé le Conseil fédéral de présenter un nouveau projet d'acte pour la fixation du taux maximal de la redevance hydraulique applicable à partir du 1er janvier 2020, et non à partir du 1er janvier 2021, comme l'avait souhaité la majorité de la commission.

Christoffel Brändli (V, GR) et This Jenny (V, GL) se sont opposés à de nouveaux reports de l'augmentation de la taxe hydraulique au moyen respectivement d'une proposition de minorité et d'une proposition individuelle ; ils les ont toutefois retirées pour se rallier à la proposition de compromis de Pankraz Freitag.

Au **Conseil national**, une majorité de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) a proposé d'accompagner le projet de révision de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH) d'une modification de la loi sur l'énergie (LEne).

A cet égard, Jacques Bourgeois (RL, FR) avait déjà déposé une initiative parlementaire (08.481) qui ouvrait la voie à une révision de la LEne, avant même l'examen de la LFH. Ladite initiative vise à une révision et une augmentation de la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) pour le courant issu des nouvelles énergies renouvelables (énergies solaire et éolienne, biomasse et petites centrales hydrauliques). Les commissions des deux chambres ont d'ailleurs donné suite à l'initiative de Jacques Bourgeois en janvier 2009 pour celle du Conseil national et en mai 2009 pour celle du Conseil des Etats.

La majorité de la CEATE du Conseil national a ainsi proposé de revoir la RPC. Selon elle, la redevance allouée à la RPC devrait être doublée à partir de 2013, pour s'établir à 1,2 centime par kilowattheure (kWh) au maximum, et atteindre ainsi un montant d'environ 700 millions de francs par an. Elle a en outre estimé qu'il fallait mettre un terme au contingentement des différentes technologies et augmenter les rémunérations en faveur de l'énergie solaire. De plus, les entreprises dont la consommation d'énergie est importante devraient être exemptées de la taxe.

Une minorité de la commission, composée de membres du groupe UDC et du groupe radical-libéral, a proposé quant à elle de ne pas entrer en matière, rejetant tout lien entre les deux projets. Au nom de la minorité, Hans Rutschmann (V, ZH) a souligné que ce projet complémentaire coûterait plus de 450 millions de francs par an aux consommateurs. De son point de vue, certains voudraient augmenter la redevance hydraulique, d'autres la rétribution du courant injecté, mais les deux projets ne recueilleraient pas forcément une majorité s'ils étaient traités séparément. Il affirme ainsi que si les auteurs des deux propositions de révision se sont alliés, c'est pour atteindre le même objectif et se soutenir mutuellement. Enfin, il a répété que, sur le fond, les deux projets n'avaient absolument aucun lien.

Pour les partisans de la réunion des deux dossiers, le rapport entre ceux-ci était tout à fait clair. Roger Nordmann (S, VD) a expliqué qu'il s'agissait des " deux faces de la même médaille ", précisant qu'il fallait valoriser les énergies primaires disponibles gratuitement en Suisse, que ce soit l'énergie hydraulique, éolienne ou solaire. Selon lui, il est absurde de bloquer des projets indigènes visant à produire une électricité écologique et de dépenser, en même temps, des milliards pour l'importation d'énergies fossiles. Hans Grunder (BD, BE) a parlé quant à lui de jeter des ponts entre les intérêts financiers des cantons, qui sont tout à fait légitimes, et la hausse des fonds destinés aux énergies renouvelables, qui ne l'est pas moins.

Par 112 voix contre 65, le conseil a décidé d'entrer en matière sur le projet lié. Au cours de la discussion par article, le Conseil national a suivi le Conseil des Etats pour ce qui est de la redevance hydraulique, se ralliant ainsi également à la minorité de sa propre commission, composée de membres du groupe CEG, du groupe socialiste et du groupe des Verts. Une proposition de la majorité de la commission, qui visait à une augmentation de la redevance hydraulique plus modérée et reportée d'une année, a été rejetée. Il en est allé de même d'une proposition de la minorité verte de la commission. Cette dernière voulait augmenter la redevance hydraulique uniquement pour les cantons qui auraient rempli à temps leurs engagements en matière d'assainissement, définis par la loi sur la protection des eaux.

Les propositions concernant l'augmentation de la RPC pour le courant issu des nouvelles énergies renouvelables ont donné lieu à un débat nourri. L'Assemblée fédérale avait introduit la RPC en 2007, dans le cadre d'une révision de la loi sur l'énergie, dont le nouveau texte est entré en vigueur au début de l'année 2009. La loi fixe un supplément maximal de 0,6 centime par kWh imputable aux consommateurs sur le prix de l'électricité pour favoriser les nouvelles énergies renouvelables. La commission a proposé à son conseil d'augmenter cette limite à 1,2 centime par kWh. Par 99 voix contre 93, le Conseil national a toutefois suivi une minorité bourgeoise et fixé le plafond du supplément à 0,9 centime par kWh à partir de 2013. Une proposition de minorité émanant de membres du groupe UDC et du groupe radical-libéral, qui visait à renoncer complètement à ce supplément, a été rejetée, de même qu'une proposition de minorité des Verts qui voulait priver de la RPC les installations ne répondant pas aux normes écologiques (comme celles de la protection des eaux ou du paysage).

Lors de cette révision de la loi sur l'énergie, la chambre basse a également assoupli les restrictions relatives aux fonds alloués au soutien des différentes sources de courant écologique, notamment l'énergie solaire.

Le conseil a prévu en outre des allègements pour les entreprises dont la consommation d'énergie est importante. Selon le pourcentage des coûts en électricité par rapport à la valeur ajoutée, celles-ci pourraient en effet demander le remboursement partiel ou total du supplément payé.

Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet par 135 voix contre 49. Une majorité du groupe UDC ainsi que trois membres des groupes CEG et RL s'y sont opposés.

Suivant la proposition de sa commission, le **Conseil des Etats** s'est rallié à la décision du Conseil national de lier l'augmentation de la redevance hydraulique à celle de la RPC, et ainsi, de donner un nouveau titre au projet : " Loi fédérale modifiant la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques et la loi sur l'énergie ". Le rapporteur de la commission, Filippo Lombardi (CEG, TI), a souligné que c'était à l'unanimité, mais sans grand enthousiasme, que la commission avait accepté, à l'issue de longs débats, de lier ces deux projets.

Les deux conseils étant déjà parvenus à un accord quant à la redevance hydraulique, il ne restait plus au Conseil des Etats qu'à examiner l'augmentation de la RPC visant à encourager la production d'énergie verte. Il s'est rallié à la décision du Conseil national pour ce qui est de la redevance maximale (0,9 centime par kWh) destinée à financer la RPC. En ce qui concerne le contingentement partiel des fonds de la RPC (art. 7, al. 4), il n'a toutefois pas suivi la chambre basse, qui voulait supprimer la clé de répartition en vigueur favorisant la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. En outre, le Conseil des Etats a biffé la disposition, adoptée par le Conseil national, visant à rembourser le supplément payé aux entreprises dont la consommation d'énergie est importante (art. 15b, al. 3).

Le **Conseil national** a finalement suivi le Conseil des Etats sur ces deux derniers points, éliminant ainsi les divergences restantes. Au vote final, le projet a été adopté à l'unanimité (42:0) au Conseil des Etats et par 131 voix contre 57 au Conseil national malgré l'opposition d'une grande partie des députés UDC et d'un quart environ du groupe libéral-radical.

09.061 Loi sur l'énergie. Modification

Message du 24 juin 2009 concernant la modification de la loi sur l'énergie (FF 2009 4781)

Situation initiale

La révision partielle proposée vise à apporter des modifications ponctuelles à la loi sur l'énergie (LEne; RS 730.0) et, par-là, à mettre en oeuvre plusieurs mesures du plan d'action pour l'efficacité énergétique ainsi que deux motions. L'objectif des nouveautés est d'améliorer l'efficacité énergétique. Le domaine du bâtiment est prioritaire, car il recèle un important potentiel d'économies d'énergie.

Le certificat énergétique des bâtiments, qui s'est déjà partiellement établi en Suisse et à l'étranger, renseigne sur l'efficacité énergétique globale, sur la consommation de chaleur et d'électricité et sur les émissions de gaz à effet de serre d'un bâtiment.

En instaurant la transparence et en permettant les comparaisons, ce certificat crée des incitations à réaliser des mesures énergétiques, en particulier des assainissements. Les cantons étant compétents en la matière, il convient de faire en sorte qu'ils soient tenus, en vertu de la LEne, de définir et d'introduire un certificat énergétique uniforme à l'échelle de la Suisse.

La disposition de la LEne concernant les aides financières doit aussi être adaptée.

Les assainissements dans le domaine du bâtiment ne pourront à moyen terme être ni soutenus ni déclenchés dans les proportions voulues si, comme c'est le cas actuellement, seuls les coûts supplémentaires non amortis sont pris en compte pour les aides financières. D'une part, les coûts supplémentaires non amortis ne jouent qu'un rôle secondaire dans la décision d'assainir; d'autre part, leur montant tend vers zéro en cas de hausse du prix du pétrole. Il faut donc que les investissements supplémentaires, beaucoup plus pertinents, puissent être pris en compte, en particulier dans la perspective du programme national d'assainissement des bâtiments qui sera financé par une partie du produit de la taxe sur le CO₂.

Pour atteindre le but recherché, soit une efficacité énergétique aussi élevée que possible, il demeure essentiel de bien informer et conseiller tant le public que les autorités, et de poursuivre la formation et le perfectionnement des personnes actives dans la branche. Une partie de ces tâches incombe aux cantons, mais les moyens leur manquent souvent. C'est pourquoi la Confédération doit les soutenir plus vigoureusement, par le biais de l'instrument éprouvé des contributions globales.

Enfin, il convient de relever que l'instrument du crédit annuel d'engagement s'est avéré inutile. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi sur l'énergie (LEne)

30.11.2009	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.06.2010	CN	Adhésion.
18.06.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.
18.06.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** et le **Conseil national** se sont tous deux ralliés aux propositions de la commission et ont adopté le projet du Conseil fédéral sans y apporter la moindre modification. Les rares interventions consacrées à ce projet ont montré qu'il bénéficiait d'un accueil très positif. Au vote sur l'ensemble, les deux conseils l'ont d'ailleurs adopté sans opposition. Au vote final, le Conseil des Etats a adopté le projet à l'unanimité, alors que le Conseil national l'a adopté par 136 voix contre 53, ces dernières émanant toutes du groupe UDC.

Au vote final, la loi a été adoptée par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 136 voix contre 53 au Conseil national.

10.010 Organisation internationale pour les énergies renouvelables. Adhésion

Message du 13 janvier 2010 concernant l'adhésion de la Suisse à l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA) (FF 2010 347)

Situation initiale

Le message porte sur l'adhésion de la Suisse à l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (International Renewable Energy Agency, IRENA), que le Conseil fédéral propose d'approuver.

Les Statuts de l'Agence IRENA ont été adoptés à Bonn le 26 janvier 2009 lors d'une conférence ministérielle. Se fondant sur la décision du Conseil fédéral du 13 mai 2009, la Suisse a signé les Statuts le 27 mai 2009 sous réserve de ratification. A mi-novembre 2009, 137 Etats ont signé les Statuts d'IRENA, sept les ont ratifiés. IRENA n'entrera en vigueur que trente jours à compter du dépôt du 25e instrument de

ratification, ce qui devrait intervenir en 2010. Une Commission préparatoire (Prepcom) accompagne la mise en place de l'Agence jusqu'à son entrée en force. L'Agence siégera à Abou Dhabi.

IRENA entend œuvrer en faveur d'une utilisation renforcée et durable des énergies renouvelables. Son but premier consiste à offrir un service d'assistance et de conseil pratique aux pays émergents et aux pays en développement, à proposer des instruments pour adapter les conditions cadres d'ordre institutionnel, et à contribuer au développement de compétences. L'Agence veut faciliter l'accès aux informations, telles que données fiables sur le potentiel des énergies renouvelables, présentation des meilleures pratiques, mécanismes de financement efficaces et connaissances techniques les plus récentes. Elle est dotée d'un budget de 25 millions de dollars US pour les premières années; si cette somme suffira à couvrir les frais des activités de conseil et d'information, elle ne permettra pas de financer des projets.

L'adhésion de la Suisse à IRENA n'exige aucune adaptation de la législation helvétique, pas plus qu'elle n'entraîne de conséquences financières pour la Confédération, abstraction faite de la contribution de membre. Cette dernière sera intégralement prise en charge par le DETEC (Office fédéral de l'énergie). (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation des Statuts de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA)

02.06.2010	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
22.09.2010	CN	Adhésion.
01.10.2010	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
01.10.2010	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet sans discussion et à l'unanimité. Au **Conseil national**, une minorité de la commission composée de députés issus des groupes UDC et libéral-radical a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet, autrement dit de rejeter l'adhésion de la Suisse à IRENA. Considérant le grand nombre d'organisations internationales déjà actives dans le domaine de la politique énergétique, Adrian Amstutz (V, BE) a indiqué, au nom de la minorité, qu'il n'était pas nécessaire d'adhérer à cette nouvelle agence. Le conseil a toutefois décidé, par 99 voix contre 44, d'entrer en matière sur le projet, qu'il a ensuite adopté par 102 voix contre 41 au vote sur l'ensemble.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 133 voix contre 56 - provenant majoritairement du groupe UDC - au Conseil national.

11.024 Loi sur l'énergie. Modification

Message du 4 mars 2011 relatif à la modification de la loi sur l'énergie (art. 8) (FF 2011 2273)

Situation initiale

La modification de l'art. 8 de la loi sur l'énergie doit permettre au Conseil fédéral d'édicter directement des dispositions relatives à la consommation d'énergie d'installations, de véhicules ou d'appareils. Le Conseil fédéral pourra renoncer à édicter des dispositions de ce type lorsque des conventions volontaires garantiront une meilleure efficacité énergétique.

Sur la base d'une motion de la CEATE-CN transmise en 2008, l'art. 8 de la loi sur l'énergie doit être adapté pour permettre une augmentation notable de l'efficacité énergétique. L'actuelle loi sur l'énergie prévoit d'abord de chercher à augmenter l'efficacité énergétique d'installations, de véhicules et d'appareils par des conventions de valeurs-cibles de consommation volontaires; des prescriptions de consommation ne doivent être édictées que dans un deuxième temps. Dans le passé, cette méthode n'a pas toujours abouti au résultat escompté. L'adaptation de l'ordre de priorité des mesures possibles doit permettre d'optimiser l'exécution des prescriptions d'efficacité: le Conseil fédéral doit avoir la possibilité d'édicter directement des prescriptions de consommation et, le cas échéant, de pouvoir renoncer à légiférer si des conventions de valeurs-cibles de consommation volontaires garantissent l'efficacité énergétique. La conclusion de ces conventions doit toutefois incomber en premier lieu aux entreprises et aux branches responsables.

La modification proposée de la loi sur l'énergie donne au Conseil fédéral un instrument pour qu'il puisse réagir de manière appropriée à l'évolution rapide de la situation sur le marché et du contexte politique. (Source: message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi sur l'énergie (LEne)

16.06.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

Au vote sur l'ensemble, le **Conseil des Etats** a, sans en débattre, adopté le projet par 28 voix contre 0.

Etat de la synthèse : juillet 2011

12. Transports, Poste

Généralités

- 05.028 Réforme des chemins de fer 2
- 06.059 Examen et contrôle de la sécurité technique. Loi
- 07.047 Projet de législation concernant le trafic marchandises
- 07.054 Péages du tunnel du Grand-Saint-Bernard. Non-assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée
- 07.059 Navires de haute mer battant pavillon suisse. Crédit-cadre. Renouvellement
- 07.066 Financement spécial en faveur du transport aérien. Modification de l'article 86 Cst
- 07.079 Loi sur la circulation routière. Modification
- 07.082 Vue d'ensemble du FTP (ZEB)
- 07.092 CFF. Extension du réseau
- 08.012 Loi relative à la vignette autoroutière
- 08.421 Initiative parlementaire (Alfred Heer). Modifier la loi fédérale sur la circulation routière
- 08.520 Initiative parlementaire (Philipp Stähelin). Suppression des signes distinctifs pour cycles
- 09.005 Haute surveillance sur la construction de la NLFA en 2008
- 09.047 Loi sur l'aviation. Révision partielle I
- 09.049 Loi sur la poste
- 09.050 Organisation de la Poste Suisse. Loi
- 09.064 Navigation sur le lac Majeur et le lac de Lugano. Convention avec l'Italie
- 09.083 Trafic d'agglomération. Libération des crédits à partir de 2011
- 09.084 Elimination des goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales. Allocation des moyens financiers nécessaires
- 09.473 Initiative parlementaire (Commission des transports et des télécommunications). Loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport
- 10.056 Transports publics. Crédit-cadre de cautionnement destiné à l'acquisition de moyens d'exploitation
- 10.061 Financement de l'infrastructure ferroviaire suisse (CFF et chemins de fer privés) pour les années 2011-2012
- 10.083 Loi concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales. Modification
- 10.092 Via sicura. Renforcer la sécurité routière
- 10.402 Initiative parlementaire (Commission des transports et des télécommunications). Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques. Modification

Généralités

05.028 Réforme des chemins de fer 2

Message du 23 février 2005 sur la réforme des chemins de fer 2 (FF 2005 2269) Message supplémentaire du 9 mars 2007 sur la réforme des chemins de fer 2 (révision des actes normatifs concernant les transports publics) (FF 2007 2517) Message supplémentaire du 20 octobre 2010 sur la réforme des chemins de fer 2 (deuxième phase de la réforme des chemins de fer 2) (FF 2011 857)

Situation initiale

La réforme des chemins de fer 2 vise surtout à revoir et à harmoniser le financement de l'infrastructure. Elle traite également de la révision du service de sécurité, de la garantie de la non-discrimination dans l'accès au réseau, de l'égalité de traitement des entreprises de transport et de l'adaptation des réformes précédentes. Ses objectifs principaux sont l'amélioration de l'efficacité des transports publics et la garantie d'un système ferroviaire performant grâce à un meilleur rapport coûts-bénéfices dans l'emploi des fonds publics. Son orientation est conforme à l'évolution de l'Union européenne (UE), où la libéralisation du trafic marchandises se place au premier plan (paquets ferroviaires 1 et 2). Dans le secteur de l'infrastructure, l'UE met surtout l'accent sur des règles uniformes favorisant l'interopérabilité.

En ce qui concerne le financement du réseau ferré suisse, on est confronté à des structures qui résultent de l'histoire dans une large mesure : la Confédération est seule responsable des lignes "d'importance nationale" (par exemple l'ensemble du réseau CFF), alors que le financement de la plupart des lignes des chemins de fer privés se fait en collaboration avec les cantons, dans le cadre de l'indemnisation du trafic régional. Enfin, le financement des lignes de tramways incombe uniquement aux cantons. Cette responsabilité financière, qui repose jusqu'ici sur trois piliers, doit désormais être scindée selon des critères fonctionnels, ce qui améliorera la transparence.

Conformément à la nouvelle péréquation financière, les doubles compétences devront disparaître à l'avenir. Les lignes étant réparties en un réseau de base et un réseau complémentaire, le financement du réseau de base (majeure partie de toutes les lignes, y compris le réseau du transit et du trafic longues distances) sera de la responsabilité de la Confédération, alors que les cantons et les communes se verront confier la responsabilité du financement du réseau complémentaire, constitué d'un nombre beaucoup plus restreint de lignes présentant une importance exclusivement locale ou régionale. La nouvelle répartition doit se faire de manière neutre sur le plan financier. L'instrument de la convention quadriennale sur les prestations des CFF, introduite par la réforme des chemins de fer, a fait ses preuves et devra désormais être appliqué à tous les chemins de fer cofinancés par la Confédération.

Le maintien de la sécurité publique ne peut plus être garanti par la loi de 1878 sur la police des chemins de fer. La réforme des chemins de fer 2 vise donc à adapter la loi aux exigences actuelles. L'objectif est d'améliorer la sécurité pour les voyageurs, les employés et l'exploitation ferroviaire. Le futur service de sécurité devra être actif dans tous les transports publics, il pourra aussi être confié à une organisation privée domiciliée en Suisse. Les tâches des polices cantonales et communales resteront inchangées; la collaboration avec le service de sécurité sera accrue. Avec la réforme des chemins de fer 1, Suisse a introduit en 1999 l'accès non-discriminatoire au réseau. Afin de garantir encore mieux la non-discrimination, la Commission d'arbitrage sera dotée de davantage de compétences : elle pourra ouvrir des enquêtes d'office. Il suffira pour cela qu'elle suspecte un comportement discriminatoire dans l'accès au réseau. Cette adaptation correspond à l'évolution du droit de l'UE. Elle est liée à l'harmonisation de la législation ferroviaire suisse avec celle de l'UE. Conjointement avec d'autres adaptations de lois, on créera ainsi la base légale permettant d'intégrer les deux paquets ferroviaires.

L'adaptation aux directives européennes sur l'interopérabilité est aussi en cours de préparation. Ces directives visent à faciliter l'écoulement du trafic en toute sécurité à travers le continent. L'interopérabilité crée des lignes ferroviaires standardisées et performantes, améliorant ainsi l'échange de marchandises avec notre principal partenaire commercial, l'Union européenne. Elle permet donc de mieux absorber par le rail, sur l'itinéraire le plus direct, le transit sur l'axe Nord-Sud. Cela étant, elle contribue à l'utilisation des tunnels de base de la NLFA. C'est absolument fondamental pour rentabiliser ces ouvrages qui marqueront notre siècle. Etant donné sa politique de transfert et l'objectif d'une politique coordonnée des transports, la Suisse s'intéresse beaucoup à la mise en place, en Europe, d'un système ferroviaire uniforme du point de vue de la sécurité.

En adaptant la réglementation aux directives sur l'interopérabilité et aux paquets ferroviaires de l'UE, il sera possible d'améliorer sensiblement les prestations des systèmes ferroviaires tout en maintenant la sécurité. L'ouverture du marché sera aussi accélérée. La politique suisse en matière de transfert du trafic sera renforcée et les chemins de fer suisses bénéficieront de nouvelles chances commerciales. L'ouverture croissante du marché du trafic ferroviaire, lancée dans l'UE avec ses paquets ferroviaires, est compatible avec la législation suisse. D'autres adaptations législatives ne sont pas nécessaires.

La réforme des chemins de fer 2 a un autre objectif fondamental : coordonner les conditions-cadres pour toutes les entreprises. L'accent est mis sur l'harmonisation du financement des investissements, c'est-à-dire sur l'égalité de traitement des entreprises lors du financement des véhicules, des bateaux, des ateliers et des autres mises de fonds dans le secteur des transports. Pour que le secteur des transports réponde le plus possible aux exigences du marché, il faut, notamment pour des raisons budgétaires, assurer un financement sans utiliser directement des fonds de l'Etat. A l'inverse, l'exemple des CFF montre que la garantie de l'Etat peut être utilisée en arrière-plan pour obtenir des coûts de capitaux nettement plus bas.

D'autres harmonisations concernent le droit de gage et quelques réglementations spéciales figurant dans la loi sur les CFF. La réforme des chemins de fer 2 ne contient pas d'autres décisions sur le paysage ferroviaire suisse. Le Conseil fédéral a déjà posé les jalons de cette réforme et mis en branle le processus de consolidation. La Confédération, dans sa fonction de propriétaire, ainsi que les cantons, soutiendront activement cette évolution. Aucune autre modification de loi n'est nécessaire à cet effet.

La réforme des chemins de fer 2 vise, enfin, à combler des lacunes au niveau de la réglementation. L'appel d'offres et le désendettement méritent d'être mentionnés tout particulièrement. Il faut améliorer la sécurité juridique des appels d'offre qui, à l'heure actuelle, sont facultatifs. Dorénavant, ils devraient y avoir en cas d'offres ou de prestations insuffisantes, un système d'évaluation garantissant la régularité des opérations. Par ailleurs, l'appel d'offres n'interviendra qu'à l'expiration de la concession, qui représentera ainsi une sécurité déterminante pour les entreprises.

Etant donné que la réforme des chemins de fer 1 a servi à désendetter les CFF, la réforme 2 doit aussi faciliter le désendettement des chemins de fer privés. Toutefois, cela ne doit avoir lieu que pour les entreprises disposées à se soumettre à un processus de consolidation. Si les cantons collaborent pour leur quote-part, la Confédération convertira en capital propre les prêts sans intérêts octroyés pour l'infrastructure. De ce fait, le rapport entre le capital propre et les capitaux étrangers atteindra à nouveau une valeur appropriée et les entreprises pourront constituer les réserves nécessaires. (Source : message du Conseil fédéral 2005)

L'examen du projet de réforme des chemins de fer 2 a nécessité, au fil des ans, la publication de messages complémentaires (messages complémentaires du 9 mars 2007 et du 20 octobre 2010). Afin de respecter la chronologie des faits, les situations initiales relatives aux projets concernés ont été intercalées, en italique, dans la synthèse des délibérations ci-après.

Délibérations

- | | | |
|------------|----|---|
| 03.10.2005 | CN | L'entrée en matière aux projets 1 à 7 est acceptée; le projet est cependant renvoyé au Conseil fédéral conformément à la proposition de la Commission des transports et des télécommunications. |
| 08.12.2005 | CE | Adhésion au renvoi au Conseil fédéral. |

Projet 1

Loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV)

- | | | |
|------------|----|--|
| 05.03.2009 | CN | Classer (caduc en raison du projet 9). |
| 10.03.2009 | CE | Adhésion. |

Projet 2

Loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport (LSST)

- | | | |
|------------|----|--|
| 05.03.2009 | CN | Classer (caduc en raison du projet 8). |
| 10.03.2009 | CE | Adhésion. |

Projet 3

Loi fédérale sur les transports publics (LTP)

05.03.2009 CN Classer (caduc en raison du projet 9).
10.03.2009 CE Adhésion.

Projet 4

Loi fédérale sur les entreprises de transport par route (Loi sur les entreprises de transport par route, LETR)

05.03.2009 CN Classer (caduc en raison du projet 9).
10.03.2009 CE Adhésion.

Projet 5

Loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF)

05.03.2009 CN Reste en suspens (seulement partiellement caduc en raison du projet 9).
10.03.2009 CE Adhésion.

Projet 6

Loi fédérale portant modification de lois en raison de la deuxième réforme des chemins de fer

05.03.2009 CN Classer (caduc en raison du projet 9).
10.03.2009 CE Adhésion.

Projet 7

Arrêté fédéral sur la transformation du crédit de construction octroyé au BLS Chemin de fer du Loetschberg SA en prêt conditionnellement remboursable

05.03.2009 CN Classer (caduc en raison du message 06.027, projet 2).
10.03.2009 CE Adhésion.

Projet 8

Loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport (LSST) (du 9 mars 2007)

11.03.2008 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
22.09.2008 CE Divergences.
05.03.2009 CN Divergences.
10.03.2009 CE Adhésion.
20.03.2009 CN La loi est rejetée en votation finale.
20.03.2009 CE La loi est adoptée au vote final.

Projet 9

Loi fédérale sur la réforme des chemins de fer 2 (Révision des actes normatifs concernant les transports publics) (du 9 mars 2007)

11.03.2008 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
22.09.2008 CE Divergences.
05.03.2009 CN Divergences.
10.03.2009 CE Divergences.
11.03.2009 CN Adhésion.
20.03.2009 CN La loi est adoptée au vote final.
20.03.2009 CE La loi est adoptée au vote final.

Projet 10

Loi fédérale sur les transports publics (LTP) (Projet de la CTT-N du 15 octobre 2007)

05.03.2009 CN Classer (caduc en raison du projet 4/07.047: Loi sur le transport des marchandises).

Projet 11

Loi fédérale sur la deuxième partie de la réforme des chemins de fer 2

14.03.2011 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
01.06.2011 CE Divergences.

Le **Conseil national** a renvoyé l'objet au Conseil fédéral avec mandat :

1. de proposer un nouveau concept en ce qui concerne la répartition du réseau en un réseau de base et un réseau complémentaire, ou de renoncer totalement à cette répartition;
2. d'intégrer dans ce nouveau concept le financement d'une réorganisation à la fois concrète et efficace du paysage ferroviaire suisse;
3. de présenter de manière exhaustive les conséquences de la réforme des chemins de fer 2, en tenant particulièrement compte de la problématique des caisses de pension s'agissant des entreprises de transport concessionnaires (ETC), eu égard notamment à la future compétitivité des différentes entreprises ferroviaires. De plus, il conviendra de présenter des solutions envisageables en matière de désendettement et d'égalité de traitement des ETC, y compris en ce qui concerne les caisses de pension. Le Conseil fédéral est en outre chargé de garantir, d'ici à l'entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer 2, la prolongation du financement des ETC.

Les groupes socialiste et UDC ont voté presque à l'unanimité pour le renvoi, tandis que les Verts et les radicaux étaient partagés. A l'opposé, la grande majorité des démocrates-chrétiens et la totalité du groupe PEV-UDF se sont prononcées pour un examen rapide du projet et contre un renvoi au Conseil fédéral.

L'opposition portait surtout sur le nouveau mode de financement de l'infrastructure ferroviaire proposé par le Conseil fédéral, à savoir la division du réseau suisse en réseau de base (financé uniquement par la Confédération) et réseau complémentaire (financé uniquement par les cantons). Au nom de la majorité du groupe UDC, Ulrich Giezendanner (V, AG) a plaidé en faveur du renvoi du projet, demandant qu'il soit complété par un volet consacré à l'assainissement financier des caisses de pension des CFF et des entreprises de transport privées. S'exprimant au nom des socialistes, Andrea Hämmerle (S, GR) a également demandé que le projet prévoie une solution au problème des caisses de pension; il a estimé en outre que la Confédération devait jouer un rôle actif au niveau de la structure du paysage ferroviaire suisse, afin d'éviter une "cannibalisation sauvage" du marché par les grandes entreprises.

La Commission des transports et des télécommunications (CTT) du **Conseil des Etats** a, elle aussi, recommandé à l'unanimité à son conseil de renvoyer le projet au Conseil fédéral. Au nom de la commission, Rolf Escher (C, VS) a indiqué que la commission considérait en réalité que renvoyer le projet au Conseil fédéral n'était pas la meilleure solution : non seulement le projet contenait un certain nombre d'éléments dont le bien-fondé n'était pas remis en cause et qu'il convenait de régler d'urgence, telle la convention quadriennale sur les prestations des ETC, mais la réorganisation du paysage ferroviaire suisse et la problématique des caisses de pension des ETC ne pourront être traitées dans le cadre de la Réforme des chemins de fer 2. Si la commission a néanmoins décidé de proposer le renvoi du projet, c'est pour des raisons purement tactiques : en se ralliant à la décision du Conseil national et en évitant donc de créer une divergence, elle évite de retarder encore davantage le traitement du dossier. Elle a cependant suggéré qu'il soit demandé au Conseil fédéral de scinder ce dernier en plusieurs volets et de soumettre aux Chambres sous la forme d'un projet distinct et dans les meilleurs délais ceux sur lesquels il y avait consensus, quitte à ce que le reste soit traité plus tard. Se ralliant à la proposition de sa commission, le Conseil des Etats a voté le renvoi du projet au Conseil fédéral.

Donnant suite à un mandat des commissions des transports, le Conseil fédéral a présenté, le 9 mars 2007, un **message complémentaire sur la réforme des chemins de fer 2** (ad 05.028).

Il a soumis deux nouveaux projets au Parlement : le premier vise à remplacer la loi de 1878 sur la police des chemins de fer par une nouvelle loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport (projet 8) et le second, à adapter les différents actes normatifs concernant les transports publics au moyen de la loi fédérale sur la réforme des chemins de fer 2 (projet 9). Ce projet 9 comprend vingt-quatre projets de lois (vingt-deux révisions et deux nouvelles lois), regroupant ainsi les actes normatifs concernant les transports publics.

Dans son premier message du 23 février 2005 intitulé " réforme des chemins de fer 2 ", le Conseil fédéral avait présenté au total sept projets d'actes. Dans le message complémentaire soumis au Parlement, le Conseil fédéral a opté pour une autre approche ; il a réuni l'ensemble des modifications et des projets de lois en deux projets (projets 8 et 9). Les nouveaux projets comprennent les points peu contestés de la première mouture, à savoir la révision du service de sécurité, l'égalité de traitement des entreprises de transport, ainsi que le développement des réformes précédentes.

Le futur service de sécurité devra opérer dans tous les transports publics, y compris dans les entreprises d'autobus, de navigation et de transport à câbles. Par ailleurs, cette mission pourra être confiée à une organisation privée domiciliée en Suisse, moyennant l'autorisation de la Confédération. Quant aux polices cantonales et communales, elles verront leurs tâches inchangées, si ce n'est un renforcement de la

collaboration avec le service de sécurité. En matière de coordination des conditions-cadres pour toutes les entreprises, l'accent est mis sur l'harmonisation du financement des investissements - c'est-à-dire sur l'égalité de traitement des entreprises lors du financement des véhicules, des bateaux, des ateliers et des autres mises de fonds dans le secteur des transports -, mais d'autres mesures concernent également l'exonération fiscale des prestations soumises à concession, le droit de gage et quelques réglementations spéciales figurant dans la loi sur les CFF. (Source: message du Conseil fédéral)

Les débats au **Conseil national** ont essentiellement porté sur le projet de loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport (LSST ; projet 8). Le Conseil national, qui a décidé de changer l'intitulé de la LSST en " loi fédérale sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics ", a approuvé par 99 voix contre 84 la possibilité de confier, moyennant autorisation de l'Office fédéral des transports, les tâches des organes de sécurité à une organisation privée ayant son siège en Suisse et détenue majoritairement par des propriétaires suisses (art. 3, al. 2). Les socialistes et les Verts se sont opposés à cette disposition, estimant qu'assurer la sécurité dans les transports publics constitue une tâche de souveraineté.

Le projet prévoit que la police ferroviaire se compose de deux organes distincts, soit un service de sécurité et une police des transports : si les compétences du premier se bornent au contrôle des documents d'identité ainsi qu'à l'interpellation et à l'exclusion des personnes dont le comportement n'est pas conforme aux prescriptions, le Conseil national a décidé que la seconde serait également habilitée à confisquer des objets et à confier les personnes interpellées à la police. En outre, une majorité bourgeoise a approuvé une disposition permettant à la police des transports d'arrêter provisoirement des personnes, contre l'avis du Conseil fédéral et malgré l'avertissement du conseiller fédéral Moritz Leuenberger qui a souligné le risque que la police ferroviaire empiète ainsi sur le domaine des polices cantonales. Le Conseil fédéral voulait également que la loi exclue expressément les armes à feu de l'équipement des organes de sécurité (art. 4, al. 3). Malgré le soutien d'une minorité composée principalement de représentants du camp rose-vert, cette position a été rejetée au profit d'une proposition de la majorité selon laquelle le Conseil fédéral " définit la formation, l'équipement et l'armement des services de sécurité"; les armes à feu ne sont ainsi pas explicitement interdites.

Lors du vote sur l'ensemble, la loi fédérale sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics a été adoptée par 118 voix contre 62, le camp bourgeois ayant voté en bloc en faveur du texte, à l'inverse des Verts et des socialistes.

Concernant la révision de la loi sur les chemins de fer (dans le cadre de la loi fédérale sur la réforme des chemins de fer 2 - projet 9), des minorités de la gauche et des Verts se sont opposées en vain à un délai de conservation des enregistrements vidéo par les entreprises de transport de 100 jours (art. 16b, al. 4), préférant le limiter à 4 jours (proposition des Verts) ou à 30 jours (proposition des socialistes). Pour mémoire, les CFF conservent actuellement de tels enregistrements durant 24 heures. Pour le conseiller fédéral Moritz Leuenberger, la durée de conservation importait moins que le fait qu'aucune personne non autorisée ne puisse accéder à ces données. La proposition défendue par ces minorités de prévoir une formation spécifique pour les agents de la police des transports n'a pas non plus passé la rampe.

Les débats concernant le projet de loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV) - qui fait partie du projet de la loi sur la réforme des chemins de fer (projet 9) - ont porté principalement sur une proposition de la majorité de la commission relative à l'article 34 (Aides financières), selon laquelle la Confédération peut transformer les prêts remboursables accordés pour le financement d'investissements de remplacement et de renouvellement dans le secteur des transports en prêts conditionnellement remboursables ou suspendre leur remboursement. Le Conseil a décidé de biffer cette disposition, suivant en cela une minorité de la commission. Le groupe UDC, par la voix de Max Binder (V, ZH), a considéré qu'il s'agit de pratiques douteuses, puisque tout le monde est conscient que les bénéficiaires de ces prêts ne seront jamais en mesure de les rembourser, voire n'y seront pas astreints. La majorité de la commission et le conseiller fédéral Moritz Leuenberger ont quant à eux souligné qu'il est principalement question ici de traiter les entreprises de transport concessionnaires (ETC) à égalité avec les CFF, qui bénéficient depuis longtemps déjà de ces conditions. Le Conseil national a suivi ici la proposition de la minorité et a décidé, par 98 voix contre 81, de biffer la disposition du projet de loi.

La proposition de minorité déposée par les socialistes et les Verts, visant à obliger par la loi les entreprises à " respecter les dispositions du droit du travail, ainsi que les conditions de travail usuelles dans la branche " (art. 18, LTV), a été rejetée.

Enfin, les volets du projet qui visent à harmoniser les dispositions techniques et comptables et à garantir une concurrence équitable entre les CFF et les chemins de fer privés en ce qui concerne l'acquisition et l'entretien de matériel roulant n'ont pas été contestés.

Comme au Conseil national, la discussion au **Conseil des Etats** a porté en premier lieu sur la loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport (LSST) et la définition des compétences des organes de sécurité. L'entrée en matière a été décidée sans opposition.

S'exprimant au nom de la commission, Peter Bieri (CEg, ZG) a insisté sur le fait que le champ de compétence de la police ferroviaire (police des transports et service de sécurité) en matière de sécurité dans les transports publics devait être clairement défini et distingué de celui de la police cantonale. Il ne s'agit pas de créer une police fédérale à part entière, mais de délimiter les compétences de chacune de ces deux institutions. Ernst Leuenberger (S, SO) et Claude Janiak (S, BL) craignaient que la délégation de tâches de sécurité relevant de l'Etat à des entreprises privées ne menace le monopole de la force publique. Ernst Leuenberger (S, SO) a fait part de son inquiétude concernant la loi sur le service de sécurité dont le Conseil national a, selon lui, fait une nouvelle loi sur la police, en attribuant au service de sécurité des compétences relevant de la vraie police. Claude Janiak a affirmé considérer le monopole de la force publique comme l'un des plus grands acquis de l'Etat de droit et l'une des caractéristiques de l'Etat moderne, précisant que le recours à la force pour imposer le respect de la loi et garantir une cohabitation harmonieuse devait par conséquent rester du seul ressort des autorités publiques démocratiquement légitimes.

Concernant la question de l'organisation juridique du service de sécurité (art. 3), le Conseil des Etats s'est toutefois rallié à la décision du Conseil national. En vertu de l'article 3, les entreprises de transport peuvent, sous réserve de l'autorisation de l'Office fédéral des transports, confier le service de sécurité à une organisation privée ayant son siège en Suisse et détenue majoritairement par des propriétaires suisses. Une minorité de la commission emmenée par Ernst Leuenberger (S, SO) avait déposé une proposition demandant que les entreprises de transport recourant à des entreprises de sécurité privées détiennent la majorité du capital et des droits de vote (art. 3, al. 2). Cette proposition de minorité a été rejetée par 28 voix contre 14.

L'équipement des organes de sécurité (art. 4, al. 3) a suscité de vifs débats. Le Conseil fédéral souhaitait autoriser l'usage de matraques et de sprays irritant pour l'auto-défense et l'aide à une personne en danger. Il a cependant explicitement interdit l'emploi d'armes à feu. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger était d'avis que le port d'armes à feu dans les trains risquerait d'entraîner une escalade dans la violence et de constituer par-là une menace pour la sécurité des passagers. Une minorité de gauche a demandé au conseil de se rallier au projet du Conseil fédéral. Le Conseil des Etats a décidé, par 24 voix contre 17, de se rallier à la décision du Conseil national et de rejeter la proposition du Conseil fédéral d'exclure les armes à feu de l'équipement des organes de sécurité. Il appartient dès lors au Conseil fédéral de définir, par voie d'ordonnance, l'équipement et l'armement des organes de sécurité.

Concernant les compétences des organes de sécurité, le Conseil des Etats a décidé de biffer la version votée par le Conseil national visant à étendre les compétences des organes de sécurité et à autoriser la police des transports à contrôler, fouiller et arrêter provisoirement les personnes soupçonnées d'enfreindre des lois fédérales (art. 5, al. 2).

Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté, par 19 voix contre 6, et 3 abstentions, le projet d'une loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport, qui - suivant la décision des deux conseils - a été rebaptisée " loi fédérale sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics". Le Conseil des Etats s'est ensuite penché sur le second volet du message (" loi fédérale sur la réforme des chemins de fer 2 " - Révision des actes normatifs concernant les transports publics) et s'est occupé en particulier d'harmoniser les conditions cadres et les conditions de financement des investissements applicables aux CFF et aux autres entreprises de transports publics.

Deux dispositions du projet de loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV) ont fait l'objet de discussions plus approfondies. D'une part, le Conseil national avait décidé, par 91 voix contre 81, d'étendre le champ d'application de l'art. 28, qui règle le principe de l'indemnisation par la Confédération et les cantons des coûts non couverts pour le transport régional des voyageurs. D'après lui, les prestations de transport touristique exemplaires devraient également être soutenues si elles sont intégrées dans le management de destination et si elles contribuent à l'augmentation de la valeur ajoutée touristique et à la réduction des émissions polluantes. Compte tenu des faibles moyens financiers à disposition et considérant qu'il ne s'agissait pas de promouvoir différentes branches économiques, mais la desserte de base et les transports régionaux de voyageurs, la majorité de la commission a proposé au

conseil de biffer cet ajout du projet. La proposition de la minorité René Imoberdorf (CEg, VS) de maintenir la version du Conseil national a été rejetée par 28 voix contre 8.

D'autre part, le Conseil a également débattu de la possibilité pour les entreprises qui bénéficient d'une aide de l'Etat de reverser une part de leurs bénéfices. Une minorité Ernst Leuenberger (S, SO) souhaitait tout bonnement supprimer cette possibilité, arguant qu'il n'était pas acceptable que des entreprises subventionnées par l'Etat pour une mission de service public puissent reverser des bénéfices réalisés grâce à ces subventions. C'est cependant la proposition de la majorité de la commission qui l'a emporté au conseil par 24 voix contre 13 : deux tiers au moins des éventuels excédents de recettes seront donc attribués à une réserve spéciale destinée aux futurs découverts; mais dès que cette réserve atteint 10 % du chiffre d'affaires annuel ou 12 millions de francs, l'entreprise peut disposer librement de son bénéfice (art. 36, al. 2).

Au vote sur l'ensemble, la loi fédérale sur la réforme des chemins de fer 2 a été adoptée à l'unanimité.

C'est au cours de la session de printemps 2009 que les conseils ont procédé à l'élimination des divergences concernant les deux projets (8 et 9). Dans la discussion concernant la loi fédérale sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics, le **Conseil national** s'est rallié à la décision du Conseil des Etats pour l'art. 3, al. 4, renonçant ainsi à une interdiction explicite des armes à feu pour les agents de la police des transports. Une minorité de la commission, issue de la gauche et des Verts, a tenté sans succès de maintenir cette interdiction, que le Conseil fédéral avait d'ailleurs prévue dans son projet de loi. Avec cette décision du Conseil national, c'est désormais le Conseil fédéral qui a la compétence de régler, par voie d'ordonnance, l'armement des organes de sécurité. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a souligné que le Conseil fédéral était explicitement opposé à l'usage d'armes à feu par la police des transports. Il a annoncé que le gouvernement avait l'intention d'inscrire leur interdiction dans l'ordonnance, sans pouvoir cependant garantir que cette interdiction serait maintenue à jamais. Le conseiller fédéral a en effet rappelé qu'un changement du contexte politique peut rapidement effacer des principes, même lorsqu'ils semblent gravés dans le marbre.

Le Conseil national a encore rejoint le Conseil des Etats sur un autre point controversé. Dans sa première version du projet, le Conseil national entendait accorder à la police des transports des compétences très étendues, que le Conseil des Etats a ensuite écartées du projet de loi. Une minorité de la Commission des transports du Conseil national, constituée de membres du groupe UDC, tenait cependant à maintenir l'autorisation pour la police des transports de fouiller des personnes et, si nécessaire, de les arrêter provisoirement.

S'exprimant au nom de la minorité de la commission, Max Binder (V, ZH) a déploré la proposition de la majorité, estimant que les usagers et la population attendent de la police des transports qu'elle soit compétente et dispose des moyens d'agir de la manière adéquate. Il a jugé que sans l'ajout de la disposition en discussion (art. 5, al. 2, let. c), la police des transports serait reléguée au rang d'un simple service de sécurité qui ne pourrait intervenir qu'en cas de déprédations, d'incivilités ou de défaut de titre de transport, n'étant même pas habilitée à agir lorsqu'elle a de bonnes raisons de penser qu'une infraction à une loi fédérale a été commise. Les partisans de la majorité, ainsi que le conseiller fédéral Moritz Leuenberger, ont mis en garde contre l'insécurité du droit que pourraient entraîner les propositions de la minorité. Selon eux, celles-ci ne précisent pas ce que signifie " arrêter provisoirement ", ni dans quel délai les suspects devraient être remis à la police ; elles prévoient de plus que la police des transports puisse intervenir sur simple soupçon d'infraction à une loi fédérale, mais sans préciser quelles lois fédérales entraient ici en ligne de compte. Andrea Hämmerle (S, GR), s'exprimant au nom du groupe socialiste, a mis en garde contre les énormes problèmes de délimitation des compétences qui pourraient survenir entre les polices cantonales et les organes de sécurité des entreprises de transports publics, et il a rappelé que ce n'était pas sans raison que les polices cantonales et les cantons étaient exprimés avec véhémence contre l'introduction d'une disposition analogue à celle proposée par la minorité Binder.

Le conseil s'est rallié de justesse à la majorité de la commission, par 90 voix contre 87. La proposition de la minorité a reçu le soutien de l'ensemble du groupe UDC, de la majorité du groupe RL et d'une minorité du groupe CEg.

Une autre divergence concernait la loi sur le transport des voyageurs (LTV). Le Conseil des Etats avait introduit une disposition prévoyant que l'octroi de concessions soit subordonné au respect des conditions de travail et de salaire usuelles dans la branche (art. 9, al. 2, let. c). Le Conseil national a accepté cette disposition par 93 voix contre 80. Une minorité issue du groupe UDC voulait la supprimer.

Une autre proposition du Conseil des Etats a encore été adoptée : elle prévoyait que, pour financer les investissements de remplacement et de modernisation dans le domaine des transports, la Confédération

puisse transformer des prêts remboursables accordés à des entreprises de transport en prêts conditionnellement remboursables, voire suspendre leur remboursement (art. 34, al. 3). Une minorité UDC entendait supprimer cet alinéa.

Les conseils demeuraient en désaccord sur la question de savoir quelle part de leur bénéfice les entreprises de transport devaient affecter à une réserve spéciale. C'est en fin de compte un compromis proposé par le **Conseil des Etats** qui s'est imposé : il prévoit que les entreprises affectent leurs excédents à une réserve spéciale destinée à couvrir de futurs déficits, jusqu'à concurrence de 25 pour cent de leur chiffre d'affaires annuel ou de 12 millions de francs, et qu'elles puissent disposer librement du reste de leurs gains. Le **Conseil national** a accepté tacitement ce compromis.

Au **vote final**, la loi fédérale sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics a été rejetée par le **Conseil national**, par 99 voix contre 85. La loi fédérale du 18 février 1878 concernant la police des chemins de fer reste ainsi en vigueur.

Le rejet du projet résulte de l'addition des voix négatives des groupes du PS et de l'UDC. Si les deux groupes s'opposaient au transfert au secteur privé de tâches de police, ils avaient également d'autres raisons de voter contre le projet, qui, elles, divergeaient profondément.

Ainsi, le groupe UDC souhaitait une police des transports dotée de toutes les compétences ordinairement dévolues à un service de police : il a donc déploré l'absence de la mention, dans le projet de loi soumis au vote, des moyens de contrainte dont la police a besoin pour pouvoir remplir sa mission.

Pour le groupe PS, il n'était pas acceptable que la loi n'interdise pas explicitement les armes à feu. Mais l'article décisif, pour les députés socialistes, aura été celui permettant la privatisation d'une police des transports pourtant chargée de missions relevant de la puissance publique. Le groupe a considéré qu'un tel projet était une erreur, tant du point de vue juridique que sous l'angle de la sécurité.

Les groupes du PS et de l'UDC ont ainsi rejeté à l'unanimité le projet de loi sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics. Les représentants des partis du centre l'ont généralement accepté, à quelques exceptions près.

Projet 11

Dans son **message complémentaire du 20 octobre 2010**, le Conseil fédéral a présenté au Parlement la deuxième partie de la réforme des chemins de fer 2. Dans ce texte, le Conseil fédéral propose d'améliorer l'interopérabilité des chemins de fer et la sécurité du droit des mises au concours dans le secteur du transport régional de voyageurs, de renforcer la surveillance du marché (Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer) et de régler le financement des frais de mise à disposition des services de protection. Son projet répond aussi à un mandat de la Commission des transports du Conseil national en traitant la question de la mise au concours dans le secteur des transports par bus.

Les prochaines tranches porteront sur le financement du réseau ferré suisse et la réglementation de l'attribution des sillons.

Depuis la signature de l'accord sur les transports terrestres (1999), l'Union européenne (UE) a progressé dans ses réformes du trafic ferroviaire. Alors que la situation juridique du trafic ferroviaire en Suisse n'a pas fondamentalement changé depuis la signature de cet accord, l'UE a déjà décidé trois grandes phases de réforme, les " paquets ferroviaires ". Dans le cadre du " Comité des transports terrestres Communauté/Suisse (Comité mixte) " (prévu dans l'accord sur les transports terrestres pour l'échange entre la Suisse et l'UE), la Suisse a déclaré en 2002 qu'elle était disposée à reprendre le premier des deux paquets ferroviaires de l'UE dans le droit suisse. En opérant la mise en œuvre des réglementations légales dans les domaines de l'interopérabilité et de la sécurité, le projet du Conseil fédéral devrait permettre de faire un premier pas dans cette direction.

En 1996, une révision de la loi sur les chemins de fer a créé la possibilité de mettre également des offres au concours dans le domaine des transports publics. Depuis, l'application de cet instrument a débouché sur des résultats inégaux : dans le secteur des transports par bus, plus de 30 procédures de mise au concours ont été exécutées, ce qui a permis d'accroître globalement l'efficacité des ressources engagées. En revanche, dans le domaine ferroviaire, il n'y a eu qu'une seule mise au concours, qui a entraîné de grandes difficultés et a dû être abandonnée. Jusqu'ici, aucune loi fédérale ne règle les mises au concours. La modification préconisée par le Conseil fédéral porte sur ce point. Les mises au concours dans le secteur des transports par bus fonctionnent bien et seront désormais réglées à l'échelon législatif. Les nouvelles réglementations bénéficient des multiples expériences recueillies ces dernières années. Il est également possible d'effectuer des mises au concours dans le trafic ferroviaire de voyageurs, mais on renonce à spécifier ce point. En effet, le mandat de la Commission des transports et des

télécommunications du Conseil national dans le domaine ferroviaire demande explicitement au Conseil fédéral que seul le secteur du transport par bus soit régi par une loi. Dans l'ensemble, la sécurité du droit des mises au concours est renforcée.

La Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF) statue aujourd'hui sur les litiges en matière d'octroi de l'accès au réseau et de calcul du prix du sillon. Par conséquent, elle ne peut agir que sur demande, sans pouvoir surveiller la concurrence. Afin de garantir un accès au réseau non discriminatoire, il faut que la CACF puisse engager des enquêtes d'office, prendre des décisions et prononcer des sanctions.

Les interventions des services de protection publics (sapeurs-pompiers et défense chimie) dans le domaine ferroviaire sont déjà facturées aujourd'hui aux gestionnaires de l'infrastructure. Désormais, ces derniers verseront aussi une contribution aux frais de mise à disposition des services de protection dans les cantons (coûts d'investissement et frais d'exploitation). Le projet du Conseil fédéral établit les bases légales ad hoc.

Par ailleurs, une révision de la loi sur la navigation intérieure permettra dorénavant de définir des dispositions pénales afin que puissent notamment être prononcées des sanctions telles que le retrait de permis pour les personnes qui conduisent un bateau sous l'influence de l'alcool ou de stupéfiants. (Source: message du Conseil fédéral)

Au **Conseil national**, les aspects plus techniques du dossier, soit les règles relatives à l'interopérabilité avec l'UE, le financement des frais de mise à disposition des services de protection et le catalogue des sanctions applicables aux conducteurs de bateau ayant commis une infraction, n'ont pas suscité de controverse.

En revanche, les députés ont longuement débattu de la question concernant l'ampleur de l'accès au réseau pour les prestataires de transports de marchandises [art. 9a, al. 4, de la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF)]. Une proposition de minorité émanant du camp rose-vert visait à ne soumettre à la concurrence que les corridors internationaux de trafic marchandises. Une majorité bourgeoise, qui soutenait la version du Conseil fédéral, estimait à l'inverse que l'ouverture de l'ensemble du réseau à toutes les entreprises, sans discrimination aucune, contribuerait au développement de meilleures offres pour le trafic marchandises. La proposition de la minorité a été rejetée par plus de deux tiers des députés. Les conseillers nationaux se sont en outre demandé si les prestations des transports publics devaient faire l'objet d'une mise au concours et dans quels cas une telle procédure devait intervenir. Une minorité composée de membres des groupes socialiste, Vert et CEg souhaitait ne pas soumettre le trafic ferroviaire régional à la procédure d'appel d'offres [art. 31c, al. 1, et 32, al. 2, de la loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV)]. Andrea Hämmerle (S, GR), qui s'est fait le porte-parole de cette minorité, a notamment souligné que l'infrastructure ferroviaire était plus complexe que celle du réseau de bus et que les entreprises de transport par le rail avaient besoin d'une plus grande sécurité d'investissement en raison de la durée d'amortissement plus longue des véhicules ; en outre, a-t-il précisé, ce sont surtout des entreprises étrangères qui profiteraient du système concurrentiel préconisé par le Conseil fédéral et la majorité de la commission. Par 92 voix contre 69, les députés ont rejeté cette proposition.

S'agissant des appels d'offres pour le transport régional par route, le Conseil national a là aussi largement adhéré au point de vue du Conseil fédéral. Il a toutefois ajouté des exceptions à la règle voulue par le gouvernement, selon laquelle les cantons devront en principe mettre au concours les lignes de bus. Ainsi, la mise au concours n'aura pas lieu si une convention d'objectifs a été conclue et que l'entreprise atteint ces derniers (art. 32, al. 1).

Pour ce qui est de la définition de l'offre des transports publics et de son indemnisation, une minorité composée de représentants du groupe des Verts, du groupe socialiste et du groupe CEg est parvenue à empêcher que la garantie d'une desserte de base appropriée ne dépende d'une demande suffisante (art. 31a, al. 3, let. a) ; elle réclamait de manière générale une desserte de base appropriée et la prise en considération, en particulier, des besoins des régions périphériques et de montagne en matière de développement économique (art. 31a, al. 3, let. b). La Chambre basse a adopté cette proposition à une courte majorité, soit par 79 voix contre 77 et 5 abstentions.

Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet par 162 voix contre 1.

Au **Conseil des Etats**, l'octroi de l'accès au réseau a également donné lieu à des débats nourris. La majorité de la commission proposait, comme une minorité l'avait précédemment fait au Conseil national, de restreindre le libre accès au réseau au trafic international de marchandises (art. 9a, al. 4, LCdF). Par 18 voix contre 16, le conseil a toutefois rejeté cette proposition, préférant suivre l'avis d'une minorité.

En ce qui concerne l'obligation d'établir des tarifs, la Chambre haute a inséré dans la LTV une disposition donnant davantage de poids aux aspects liés à l'économie d'entreprise (art. 15 LTV). Ainsi, les tarifs seront définis en fonction de l'ampleur et de la qualité de la prestation concernée ainsi que des coûts de l'offre ; ils serviront à obtenir des recettes adéquates. Qu'il s'agisse de ces changements ou d'autres modifications relatives à l'obligation d'établir des tarifs et à la procédure de mise au concours, le Conseil des Etats a suivi l'avis de la majorité de sa commission. Au vote sur l'ensemble, il a adopté le projet à l'unanimité.

Etat de la synthèse : juillet 2011

06.059 Examen et contrôle de la sécurité technique. Loi

Message du 9 juin 2006 concernant la loi sur le contrôle de la sécurité et la modification de lois fédérales conformément auxquelles la loi sur le contrôle de la sécurité est applicable (FF 2006 5651)

Situation initiale

La loi fédérale sur l'examen et le contrôle de la sécurité technique (loi sur le contrôle de la sécurité) contribue à répondre aux exigences toujours plus élevées posées à la garantie de la sécurité technique. L'adoption d'une approche plus cohérente des risques au sein du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) ainsi que le transfert accru de tâches de sécurité à des entreprises privées indépendantes permettront d'y parvenir. L'objectif est de développer et d'instaurer au sein du DETEC une philosophie en matière de sécurité permettant d'optimiser avec les moyens existants le contrôle dans ce domaine. Pour ce faire, il faudra notamment renforcer la responsabilité des entreprises et exploiter les synergies.

La loi sur le contrôle de la sécurité règle les procédures d'examen et de contrôle de la sécurité technique et non pas les exigences matérielles de sécurité posées aux différentes installations ainsi qu'aux véhicules, appareils, systèmes de sécurité et composants. Elle garantit également que les tâches liées à la sécurité sont séparées des autres tâches sur le plan de l'organisation. Outre l'élaboration de cette nouvelle loi, des modifications sont apportées à de nombreuses lois spéciales, en premier lieu dans le but de déterminer l'application de la loi sur le contrôle de la sécurité, mais également pour procéder à des adaptations des lois spéciales qui auraient dû être réalisées depuis un certain temps. A cette occasion, la loi sur les installations de transports par conduites est soumise à une révision totale, moins d'ailleurs pour des motifs de fond que pour des motifs rédactionnels liés à la technique législative. Le contrôle de la sécurité sera régi par trois procédures: la probabilité d'un accident et ses répercussions éventuelles sur l'homme et l'environnement sont déterminants pour le choix de la procédure à appliquer. L'attribution concrète sera réglée non pas dans le cadre de la loi sur le contrôle de la sécurité, mais dans la législation spéciale, soit au niveau de la loi, soit au niveau de l'ordonnance. Les procédures prévues par la loi sur le contrôle de la sécurité technique permettent d'examiner et de contrôler la sécurité technique comme suit:

- au moyen d'une déclaration présentée par le producteur ou l'exploitant et confirmant que l'installation, le véhicule, l'appareil, le système de sécurité ou le composant satisfait aux exigences de la sécurité technique (déclaration de sécurité);

- au moyen d'une attestation établie par un organisme indépendant qui atteste que l'installation, le véhicule, l'appareil, le système de sécurité ou le composant satisfait aux exigences de la sécurité technique (attestation de sécurité) ou au moyen d'un contrôle officiel par l'organe chargé de la sécurité.

Les principaux avantages du projet résident dans la standardisation de l'examen et du contrôle de la sécurité: grâce à l'exécution la plus uniforme possible et au large transfert des examens et des contrôles à des tiers, le contrôle de la sécurité sera optimisé et les procédures d'autorisation et d'approbation seront simplifiées et accélérées. La répartition des tâches entre les différents acteurs sera transparente. Dès lors que les règles de procédure seront largement identiques dans tous les domaines et que des synergies pourront être dégagées (instruments de surveillance standardisés), la surveillance sera facilitée et, de ce fait, gagnera en efficacité. Enfin la séparation organisationnelle des tâches liées à la sécurité et des autres tâches d'une unité administrative correspond à la norme européenne dans de vastes parties de la surveillance de la sécurité. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur l'examen et le contrôle de la sécurité technique (Loi sur le contrôle de la sécurité, LCS)

10.06.2009 CE Ne pas entrer en matière.

08.09.2009 CN Ne pas entrer en matière.

Projet 2

Loi fédérale sur les installations de transport par conduites de combustibles ou carburants liquides ou gazeux (Loi sur les installations de transport par conduites, LITC)

10.06.2009 CE Ne pas entrer en matière.

08.09.2009 CN Ne pas entrer en matière.

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du **Conseil des Etats** (CEATE-E) a proposé à ce dernier, par 9 voix contre 2 et une abstention, de ne pas entrer en matière sur le projet de loi sur le contrôle de la sécurité proposée par le Conseil fédéral. Elle a également proposé, avec le même nombre de voix, de ne pas entrer en matière non plus sur le projet de loi sur les installations de transport par conduites. Elle a en effet estimé que ces projets entraîneraient des surcoûts considérables pour l'économie et compliqueraient inutilement les procédures. De plus, elle a considéré que le contrôle de la sécurité technique est déjà assuré de manière satisfaisante dans notre pays.

Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a cependant insisté sur l'importance de ce projet pour un meilleur contrôle de la sécurité technique et une meilleure coordination en la matière. Il a rappelé qu'à l'origine de ce projet se trouve une réflexion sur l'accident de téléphérique de Riederalp : l'établissement des responsabilités avait alors fait l'objet de discussions interminables. Moritz Leuenberger a souligné que le rapport sur la catastrophe aérienne d'Überlingen a lui aussi apporté de nouveaux éléments au dossier.

Au vote, le Conseil des Etats a décidé, par 21 voix contre 7 respectivement 26 contre 7 de ne pas entrer en matière sur ces deux projets (loi sur le contrôle de la sécurité / loi sur les installations de transport par conduites).

La majorité de la CEATE du **Conseil national** a proposé de ne pas entrer en matière sur les projets, à l'instar du Conseil des Etats. Une minorité rose-verte voulait, pour sa part, renvoyer les projets au Conseil fédéral en le chargeant de retravailler le projet de loi sur le contrôle de la sécurité de sorte qu'il ne porte que sur les points majeurs et que les questions de détail soient traitées par voie d'ordonnance.

Hans Rutschmann (V, ZH) a relevé, au nom de la majorité, que les procédures en matière de sécurité étaient adaptées en permanence en fonction des exigences actuelles et qu'elles étaient déjà réglementées de manière exhaustive dans diverses lois et ordonnances. Il a en outre estimé que la répartition des tâches de surveillance des installations techniques entre les autorités et les organismes privés fonctionnait bien, et que de nouvelles structures, qui ne feraient qu'entraîner des coûts supplémentaires et alourdir l'appareil administratif, n'auraient aucune utilité.

Suivant l'avis de la majorité, les deux tiers des membres du Conseil national ont refusé d'entrer en matière sur les deux projets. Le groupe des Verts et le groupe socialiste, pour leur part, se sont prononcés en bloc en faveur de l'entrée en matière.

07.047 **Projet de législation concernant le trafic marchandises**

Message du 8 juin 2007 sur le projet de législation concernant le trafic marchandises (FF 2007 4147)

Situation initiale

Le projet de loi concernant le trafic marchandises met l'accent sur le transfert du trafic marchandises de la route vers le rail. Le Conseil fédéral remplit ainsi l'obligation de soumettre au Parlement un message relatif à la loi d'exécution de l'art. 84 de la Constitution (article constitutionnel sur la protection des Alpes). Le projet porte aussi sur l'adaptation du droit des transports et de la loi sur les voies de raccordement aux besoins du marché. Par ailleurs, il révisé les dispositions sur la responsabilité civile des chemins de fer.

La loi sur le transfert du trafic, qui échoira en 2010, fixe les objectifs de la politique suisse de transfert. Deux ans plus tard après l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg, soit en 2009, le nombre maximal des véhicules routiers lourds traversant les Alpes suisses par les routes de transit ne devra pas dépasser 650 000. En tant qu'objectif intermédiaire, la loi sur le transfert du trafic prévoit que le trafic routier des marchandises à travers les Alpes doit être stabilisé en 2004 au niveau de l'année 2000.

Le transfert du trafic bat son plein. Les mesures prises dans le trafic routier telles que l'introduction de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) et les mesures d'accompagnement destinées à favoriser le trafic ferroviaire de marchandises déploient leurs effets: en 2006, le nombre des véhicules routiers lourds ayant traversé les Alpes suisses a été inférieur de 16 % à celui qui a été atteint en l'an 2000. La tendance est toujours à la baisse, alors que le transport ferroviaire des marchandises à travers les Alpes enregistre simultanément de grands taux de croissance (18 % en 2004, 8 % en 2005 et 11 % en 2006).

Toutefois, même si le transport des marchandises à travers les Alpes affiche une évolution positive, l'objectif (au maximum 650 000 courses de camions à travers les Alpes) est inatteignable d'ici à 2009. Outre l'augmentation de la productivité du rail, il faut donc prendre des mesures supplémentaires.

Le projet législatif concernant le trafic marchandises propose de poursuivre la politique de transfert actuelle. L'objectif du transfert (au maximum 650 000 courses de camions à travers les Alpes) est maintenu. Toutefois, il devra dorénavant être atteint au plus tard deux ans après la mise en service du tunnel de base du St-Gothard, c'est-à-dire vraisemblablement en 2019; à ce moment-là, les gains de productivité ferroviaire de la NLFA seront tout à fait disponibles. A titre d'objectif intermédiaire, le nombre des camions traversant les Alpes devra, au plus tard en 2011, être inférieur à un million.

Le transfert devra, à l'avenir également, se réaliser avec la collaboration des autres pays. La Suisse veut toutefois continuer d'assumer son rôle de pionnier et déclencher ainsi les impulsions nécessaires au niveau international. Un transfert au détriment des pays limitrophes n'est cependant pas dans son intérêt. Il convient dès lors d'accroître la coordination de la politique de transfert dans l'Arc alpin.

La politique de transfert doit agir sur plusieurs niveaux: les mesures prises jusqu'ici se sont avérées efficaces. Elles doivent être poursuivies et - lorsque c'est nécessaire et possible - intensifiées. Cela concerne les mesures routières comme ferroviaires.

Le présent projet innove en instituant un nouvel instrument, une Bourse du transit alpin, fondamental pour encourager le transfert du trafic vers le rail. C'est un outil destiné à gérer le trafic routier transalpin selon les règles de l'économie de marché. La mise en oeuvre de cette mesure nécessitera un droit de passage pour chaque véhicule lourd qui empruntera une route de transit pour traverser les Alpes.

Le nombre de ces droits pour une période donnée sera limité. La Bourse représente un forum institutionnel permettant d'attribuer les droits de manière efficace et d'en faire le commerce. Chaque droit sur tous les passages alpins désignés comme tels pourra être acheté.

Le projet concernant le trafic marchandises servira de base légale pour mettre en oeuvre la bourse. Le succès de l'introduction dépend toutefois des négociations avec la Communauté européenne et les autres pays alpins. Seule une introduction coordonnée sur le plan international dans tout l'Arc alpin, compte tenu des besoins du secteur des transports suisses, peut être couronnée de succès.

Tant que les conditions-cadres en faveur du rail ne seront pas modifiées par la Bourse du transit alpin, il faudra continuer de promouvoir financièrement le transport ferroviaire des marchandises. Renoncer à cette exigence tout en gardant les conditions-cadres actuelles conduirait à un accroissement du trafic routier et la réalisation de l'objectif des 650 000 courses n'en serait que retardée. Une fois la Bourse mise en place, les contributions allouées au transport ferroviaire des marchandises pourront être diminuées graduellement sans que cela entraîne une augmentation du trafic des camions à travers les Alpes ni ne menace l'objectif des 650 000 courses. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur le transfert de la route au rail du transport lourd de marchandises à travers les Alpes (Loi sur le transfert du transport de marchandises, LTTM)

03.10.2007 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

17.09.2008 CN Divergences.

03.12.2008 CE Adhésion.

19.12.2008 CE La loi est adoptée au vote final.

19.12.2008 CN La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses pour promouvoir le trafic ferroviaire de marchandises à travers les Alpes (Dépliant voir projet 2a)

03.10.2007	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17.09.2008	CN	Divergences.
03.12.2008	CE	Adhésion.

Projet 3

Loi fédérale sur les modifications du droit des transports

03.10.2007	CE	Consultation suspendue (voir nouveau projet 4).
19.12.2007	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17.09.2008	CN	Divergences.
03.12.2008	CE	Adhésion.
19.12.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.
19.12.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

Projet 4

Loi fédérale sur le transport de marchandises par des entreprises de chemin de fer, de transport à câbles ou de navigation (Loi sur le transport des marchandises, LTM)

03.10.2007	CE	Décision conforme au projet de la Commission et au projet du Conseil fédéral.
17.09.2008	CN	Divergences.
03.12.2008	CE	Adhésion.
19.12.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.
19.12.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

Projet 5

Arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses pour la promotion du trafic combiné de marchandises ne traversant pas les Alpes (Projet de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats du 4 septembre 2007; dépliant voir projet 2b)

03.10.2007	CE	Décision conforme au projet de la Commission.
17.09.2008	CN	Divergences.
03.12.2008	CE	Adhésion.

Projet 6

Arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses pour la promotion du trafic marchandises sur les lignes à voie étroite (Projet de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats du 4 septembre 2007; dépliant voir projet 2c)

03.10.2007	CE	Décision conforme au projet de la Commission.
17.09.2008	CN	Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a décidé, sans opposition, d'entrer en matière sur le projet. S'agissant de l'objectif de transfert, il a suivi la majorité de sa commission et le Conseil fédéral. Il a décidé de retarder la réalisation de l'objectif, visant à limiter à 650 000 le nombre de camions traversant les Alpes chaque année, à la période suivant l'ouverture de la NLFA à travers le Gothard. L'art. 3, al. 2 prévoit que l'objectif précité devra être "atteint au plus tard deux ans après la mise en service du tunnel de base du St-Gothard, c'est-à-dire vraisemblablement en 2019". Par 26 voix contre 10, le Conseil des Etats a refusé de fixer l'échéance à 2012, comme le proposait une minorité de la commission (Ernst Leuenberger [S, SO], Pierre-Alain Gentil [S, JU]).

Afin d'atteindre l'objectif fixé, le Conseil fédéral souhaitait qu'on lui accorde le droit de "percevoir sur le trafic routier lourd alpin une taxe d'utilisation affectant les infrastructures alpines particulières des routes de transit (taxe sur le transit alpin)" (art. 4). Sur proposition de la commission, le Conseil des Etats a rejeté cette demande, par 25 voix contre 7, et a biffé l'art. 4.

Afin d'atteindre l'objectif fixé d'ici 2019, le Conseil fédéral a également proposé d'introduire une bourse de transit coordonnée avec les autres pays de l'Arc alpin (bourse de transit alpin). Cette mesure permettrait de limiter le nombre de camions traversant les Alpes par la fixation de contingents. Selon l'art. 6, al. 2, ceux-ci devront "être mis aux enchères de manière non-discriminatoire et selon les principes de l'économie de marché". Si le Conseil des Etats n'a pas entièrement rejeté l'idée d'une bourse de transit, sa majorité a cependant décidé, par 21 voix contre 18, de limiter les compétences du Conseil fédéral en la matière. Ce dernier sera en mesure de conclure des traités internationaux concernant la création d'une

bourse de transit, à condition qu'il obtienne l'approbation de l'Assemblée fédérale, mais devra soumettre au Parlement un projet de loi réglementant sa mise en oeuvre (art. 6, al. 1). Craignant que les restrictions introduites par le Parlement continuent d'affaiblir la bourse de transit ou reportent sa création, le conseiller fédéral Leuenberger a renvoyé, à cet égard, aux expériences faites lors de la mise en oeuvre de la loi sur le CO₂.

La majorité de la Commission des transports et des télécommunications (CTT) du **Conseil national** a recommandé à son conseil d'entrer en matière sur le projet de législation concernant le trafic marchandises. Une minorité composée de membres du groupe UDC a déposé une proposition de renvoi. Selon cette dernière, le projet ne doit inclure que le trafic marchandises sur les axes alpins à travers la Suisse, sans concerner le trafic intérieur, ne doit pas fixer d'objectifs quantitatifs et doit renoncer à la création d'une bourse du transit alpin. La majorité de la commission a estimé que la loi sur le transfert du trafic marchandises (LTTM) et les actes qui en découlent, notamment la bourse du transit alpin, doivent remplacer la loi sur le transfert du trafic, qui est limitée dans le temps. Elle a recommandé de maintenir l'objectif du Conseil fédéral et du Conseil des Etats de réduire le nombre de poids lourds transitant à travers les Alpes suisses à 650 000 par an. Cet objectif ne devrait être atteint que deux ans au plus tard après la mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard, c'est-à-dire vraisemblablement en 2019. L'entrée en matière n'a pas été combattue. La proposition de renvoi a été refusée par 124 voix contre 62. Tous les membres du groupe UDC ont voté en faveur du renvoi.

Arthur Loepfe (CEg, AI) a déposé une proposition individuelle visant à ce que la LTTM (art. 2) s'applique au transport lourd de marchandises, par rail et par route, " à travers la Suisse " explicitement, conformément à l'art. 84 de la Constitution fédérale. Andrea Hämmerle (S, GR), rapporteur de la commission de langue allemande, et le conseiller fédéral Moritz Leuenberger ont expliqué pourquoi la formulation de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes (" à travers la Suisse "), accepté par le peuple en 1994, ne figure pas dans le projet de loi, pas plus qu'elle ne figurait dans la loi sur le transfert du trafic de 1999 qui va bientôt être remplacée. Selon eux, l'accord bilatéral sur les transports terrestres avec l'Union européenne, conclu après la votation sur l'article sur la protection des Alpes, exigeait une mise en oeuvre qui ne soit pas discriminatoire : la solution choisie en accord avec les auteurs de l'initiative des Alpes a donc été de fixer un objectif de 650 000 courses annuelles pour le trafic lourd à travers les Alpes indépendamment du pays d'origine des camions.

Les partisans de la proposition Loepfe ont déploré que la formulation de la loi ne soit pas conforme à la Constitution. Selon eux, en 1994, les citoyens se sont prononcés en faveur de l'initiative des Alpes en validant la formulation selon laquelle le trafic lourd à travers la Suisse doit s'effectuer par rail. La proposition Loepfe a été rejetée de justesse, par 91 voix contre 89. Elle était soutenue par tous les membres du groupe UDC, par une grande majorité du groupe radical-libéral et par un tiers du groupe CEg.

Plusieurs propositions ont été déposées concernant l'objectif du transfert (art. 3 LTTM), ce qui a mené à de vives discussions. Une minorité de la commission, composée de membres du groupe UDC, a souhaité ne fixer aucun objectif clair. Selon elle, le transfert du transport lourd de marchandises à travers les Alpes doit dépendre des besoins économiques, et les objectifs doivent être fixés en fonction des capacités du rail et vérifiés régulièrement. Le conseil a rejeté cette proposition par 111 voix contre 68, permettant ainsi de fixer dans la loi le plafond de 650 000 courses annuelles à travers les Alpes.

Se ralliant au Conseil des Etats, le Conseil national a, lui aussi, fixé l'objectif du transfert à deux ans après la mise en service du tunnel de base du St-Gothard. Selon l'état actuel des travaux, cela correspond à l'année 2019. Une minorité réunissant la gauche et les Verts a proposé que l'objectif de 650 000 courses soit atteint " au plus tard en 2012 " (art. 3, al. 2), avec un objectif intermédiaire de 900 000 déplacements annuels au maximum à partir de 2010. Cette proposition a été rejetée par 89 voix contre 83.

Le conseil a également longuement débattu de la question de l'introduction d'une bourse du transit alpin pour atteindre l'objectif du transfert (art. 6). Cette bourse vise à limiter le nombre de courses de transit à travers les Alpes et doit attribuer les droits de passage selon les principes de l'économie de marché. De nombreuses propositions ont été déposées à ce sujet. La gauche et les Verts ont déposé une proposition de minorité visant à ce que le Conseil fédéral soit tenu d'agir le plus rapidement possible et de coordonner " si possible " ses actions avec les autres pays. Ils ont proposé de charger le Conseil fédéral d'introduire une bourse du transit alpin " au plus tard deux ans après la fin des délibérations parlementaires ". Des membres de la commission issus du groupe UDC ont proposé de renoncer à cette bourse, arguant qu'elle constituait une violation de la liberté de l'industrie. C'est finalement une proposition d'une minorité de commission emmenée par Gabi Huber (RL, UR) que le conseil a adoptée : aux termes de cette

proposition, le Conseil fédéral peut conclure des traités internationaux relatifs à la bourse du transit alpin créée en coordination avec des pays étrangers. Il soumet à l'Assemblée fédérale un projet de loi pour la mise en oeuvre.

La majorité de la commission des transports a proposé d'ajouter au projet de loi une disposition selon laquelle le Conseil fédéral peut aussi octroyer gratuitement les droits de passage dans le but d'encourager le transport ferroviaire à travers les Alpes (art. 6, al. 2). Le Conseil national a rejeté cette proposition par 110 voix contre 80.

Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté la loi sur le transfert du trafic marchandises par 109 voix contre 68. Tous les membres du groupe UDC ont voté contre la loi, ainsi que certains membres des groupes radical-libéral et CEG.

En ce qui concerne l'" arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses pour promouvoir le trafic ferroviaire de marchandises à travers les Alpes ", la majorité de la commission a proposé d'adopter la proposition du Conseil fédéral et du Conseil des Etats de prévoir un plafond de dépenses de 1,6 milliard de francs pour les années 2011 à 2018. La majorité a souligné que ce montant était suffisant pour atteindre l'objectif du transfert et que les contributions d'exploitation pourraient baisser avec le temps. Le conseil a rejeté diverses propositions de minorité et propositions individuelles, qui demandaient des subventions plus élevées ou au contraire plus modestes.

En ce qui concerne l'" arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses pour la promotion du trafic combiné de marchandises ne traversant pas les Alpes ", une courte majorité du conseil a souhaité allouer un plafond de dépenses de 200 millions de francs jusqu'en 2015 pour une promotion efficace de ce type de trafic. Le Conseil des Etats n'avait prévu que 100 millions de francs.

Pour toutes les autres décisions portant sur le projet de législation concernant le trafic marchandises, le Conseil national a largement suivi les propositions du Conseil fédéral et les décisions du Conseil des Etats.

Lors de l'examen des divergences, les débats au **Conseil des Etats** ont porté principalement sur l'introduction de la bourse de transit alpin. A l'instar de leurs collègues du Conseil national, les députés ont décidé, par 21 voix contre 17, de laisser la compétence au Conseil fédéral de conclure des traités internationaux y relatifs, en le chargeant toutefois de soumettre à l'Assemblée fédérale un projet de loi pour la mise en oeuvre. Une minorité de la commission a recommandé en vain au plénum d'approuver le projet du Conseil fédéral, qui donnait toute compétence au gouvernement pour l'introduction définitive de la bourse de transit alpin en le dispensant de présenter un nouveau projet au Parlement.

Le Conseil des Etats a également suivi la position du Conseil national sur les autres divergences.

Au vote final, le projet 1 a été adopté par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 127 voix contre 65 au Conseil national. Le projet 3 a été adopté, respectivement par 43 voix contre 0 et par 142 voix contre 48. Le projet 4 a été adopté par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 156 voix contre 31 au Conseil national.

La loi sur le transfert du transport de marchandises (LTTM) a été rejetée par tous les députés UDC, ainsi que par un quart du groupe radical-libéral. Les parlementaires UDC ont également, pour la plupart, dit non à la loi fédérale sur les modifications du droit des transports.

07.054 Péages du tunnel du Grand-Saint-Bernard. Non-assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée

Message du 15 juin 2007 portant approbation de l'accord du 31 octobre 2006 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République italienne relatif au non-assujettissement des péages du tunnel du Grand-Saint-Bernard à la taxe sur la valeur ajoutée (FF 2007 4673)

Situation initiale

Depuis le 1er janvier 2003, les péages du tunnel du Grand-Saint-Bernard sont soumis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en Italie tandis qu'ils en sont exonérés en Suisse. Pour éliminer cette inégalité de traitement, les deux Etats doivent convenir dans un accord bilatéral qu'ils renoncent à percevoir la TVA sur ces péages.

Le tunnel routier du Grand-Saint-Bernard relie le réseau routier suisse au réseau italien, du canton du Valais au Val d'Aoste. Depuis son ouverture au trafic en 1964, un péage est perçu pour le traverser. En

règle générale, l'utilisation des routes publiques est gratuite. Dans l'arrêté fédéral du 17 décembre 1958 approuvant la convention entre la Confédération suisse et la République italienne relative à la construction et à l'exploitation d'un tunnel routier sous le Grand-Saint-Bernard, l'Assemblée fédérale a autorisé la société chargée de l'exploitation du tunnel routier sous le Grand-Saint-Bernard à percevoir des taxes de passage.

Au départ, les péages perçus du côté italien n'étaient pas soumis à la TVA. L'Administration fédérale des contributions (AFC) a donc déclaré qu'elle renonçait, elle aussi, à percevoir la TVA sur les péages, afin de garantir l'égalité de traitement entre la Suisse et l'Italie. Aucun accord bilatéral n'a donc été nécessaire pour parvenir à une égalité de traitement.

Depuis le 1er janvier 2003, cependant, l'Italie perçoit la TVA sur les péages du tunnel du Grand-Saint-Bernard afin de respecter les dispositions de la sixième directive du Conseil du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires (sixième directive), ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. Les péages sont dès lors grevés de 20 % de TVA en Italie, alors qu'ils sont toujours exonérés en Suisse. Cette situation entraîne des coûts inégaux pour les utilisateurs, et des distorsions de la concurrence. L'Italie a donc présenté à la Commission européenne une demande pour obtenir l'autorisation de passer un accord avec la Suisse, dérogeant à la sixième directive. Par décision du 21 octobre 2004, le Conseil la lui a accordée.

En mai 2005, l'Italie a transmis par la voie diplomatique un projet d'accord à la Suisse. Cet accord a été approuvé par le Conseil fédéral le 29 septembre 2006 et signé à Rome le 31 octobre 2006. Il prévoit que les péages perçus pour le transit dans le tunnel du Grand-Saint-Bernard ne sont pas soumis à la TVA ou à d'autres impôts similaires sur le chiffre d'affaires, dans aucun des deux Etats. Les différences de prix et les distorsions de concurrence qui en résultent seront supprimées.

L'accord passé avec la République italienne n'entraîne pas de nouvelles charges financières pour la Confédération, étant donné qu'il confirme seulement la pratique de l'AFC. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Message portant approbation de l'accord du 31 octobre 2006 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République italienne relatif au non-assujettissement des péages du tunnel du Grand-Saint-Bernard à la taxe sur la valeur ajoutée

19.12.2007 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
05.03.2008 CE Adhésion.

Le projet a été accepté dans les deux conseils sans discussion ni opposition.

07.059 Navires de haute mer battant pavillon suisse. Crédit-cadre. Renouvellement

Message du 27 juin 2007 relatif à la modification de l'arrêté fédéral sur un crédit-cadre pour cautionnement visant à garantir un nombre suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse (FF 2007 4949)

Situation initiale

Poursuivant la politique d'encouragement de la flotte de haute mer prônée par la Confédération, les deux Chambres fédérales avaient autorisé, en juin 2002 et pour les dix années à venir, un crédit-cadre de cautionnement portant sur 600 millions de francs et destiné à faciliter le financement des navires suisses. Cette politique vise à maintenir un tonnage adapté afin de garantir les importations et les exportations suisses en temps de crise. Le système suisse de caution, qui remonte à 1959, s'est révélé excellent. Au cours des années, il a ainsi permis de mettre, en moyenne, sous pavillon suisse 25 navires de divers types et tailles, représentant une capacité totale de chargement qui dépasse actuellement les 800 000 tonnes ; en cas de crise, l'approvisionnement du pays pourrait, à tout moment, disposer de ces navires. Même si la guerre froide s'est terminée voilà 17 ans et si la donne a bien changé en matière de sécurité, le fait d'avoir sa propre flotte commerciale répond encore aux besoins réels de l'approvisionnement. A l'heure de la mondialisation, où l'échange de biens à l'échelle internationale connaît une ampleur inouïe,

la navigation maritime revêt une fonction-clé si l'on considère que 97 % des biens ont au moins une fois voyagé par mer avant d'arriver chez les consommateurs. La concurrence force les acteurs du marché à épuiser toutes les possibilités de baisser les coûts et à réduire fortement leurs stocks de matières premières, d'énergie, d'aliments, de produits semi-finis et de pièces de rechange. Selon le principe des flux tendus, ces biens sont livrés juste au moment où l'on en a besoin, grâce à des systèmes de transport et de logistique efficaces. Cependant les nations industrielles et commerciales ne se préoccupent plus seulement de garantir, pour leur propre besoin, l'acheminement par voie maritime des matières premières, de l'énergie et des aliments en provenance d'outre-mer : face à la concurrence mondiale, elles le font aussi pour garantir leur propre économie. En soutenant fortement leur flotte commerciale, les pays maritimes s'assurent donc des avantages concurrentiels. Comme, en cas de sérieuses perturbations de la navigation, les tonnages ont tendance à se raréfier très vite, les pays dotés d'une grande flotte marchande sont aussi prêts à faire main basse sur leurs navires, à des fins économiques et militaires. Pour la Suisse, Etat enclavé, les transports maritimes constituent le maillon faible de la chaîne d'approvisionnement. Vu l'art. 102 Cst., qui oblige la Confédération à assurer l'approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité, il faut disposer de tonnages commerciaux appropriés pour maîtriser des pénuries. Notre flotte contribue ainsi non seulement à garantir l'approvisionnement au sens classique en cas de crise, mais renforce aussi l'économie suisse dans un contexte mondialisé.

L'objectif déclaré du cautionnement lancé en 2002 est de remplacer graduellement nos navires sur dix ans. Le montant du crédit-cadre accordé à cet effet repose sur les chiffres du cautionnement réalisé de 1992 à 2002. Avec la reprise de la conjoncture enregistrée à partir de 2003, le prix des navires a augmenté d'au moins 50 %. Les armateurs qui n'avaient pas acheté ou commandé leurs navires en temps voulu sont encore dans l'expectative. De ce fait, il est clair que l'objectif de renouvellement des navires ne pourra pas être atteint à la fin de la période prévue. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral sur le renouvellement d'un crédit-cadre de cautionnement visant à garantir un nombre suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse

05.12.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

03.03.2008 CN Adhésion.

Le projet a été adopté sans discussion et sans opposition au **Conseil des Etats** alors que seules deux voix s'y sont opposées au **Conseil national**.

07.066 Financement spécial en faveur du transport aérien. Modification de l'article 86 Cst

Message du 29 août 2007 concernant la modification de l'article 86 de la Constitution fédérale et la création d'un financement spécial du trafic aérien (FF 2007 6023)

Situation initiale

La modification de l'art. 86 Cst. crée la base juridique d'un financement spécial de certaines tâches dans le domaine du trafic aérien. Le financement sera assuré par le produit de l'impôt sur les huiles minérales. Dans son rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2004 le Conseil fédéral a manifesté son intention de s'engager en faveur d'une politique aéronautique cohérente, globale et prévoyante, tenant compte des principes du développement durable. Dans cette perspective, il a proposé de mettre à l'étude les possibilités d'affecter le produit de l'impôt sur le kérosène, qui alimente aujourd'hui la caisse fédérale et le financement spécial de la circulation routière, au trafic aérien, notamment en faveur de mesures de protection de l'environnement, de mesures de protection contre les actes illicites et de mesures de sécurité.

Les résultats de l'étude précitée ont donné lieu à un projet de modification de l'art. 86 de la Constitution fédérale, qui prévoit un financement spécial de certaines tâches dans le domaine du trafic aérien par le produit de l'impôt sur les carburants d'aviation à l'instar du financement des tâches liées à la circulation routière.

Les nouvelles dispositions prévoient de réserver la moitié de l'impôt et la totalité de la surtaxe sur les carburants d'aviation au financement spécial du trafic aérien. Ce nouveau dispositif légal permettra de

financer en partie des dépenses périodiques en faveur de l'aviation, qui sont aujourd'hui couvertes par les ressources générales de la Confédération. Il permettra en outre de financer de nouvelles subventions. Mesurée à l'aune des recettes annuelles totales du fonds routier, la redistribution des sommes sera très marginale. Les moyens seront essentiellement affectés au financement de mesures visant à promouvoir un niveau de sécurité élevé dans le domaine du transport aérien. Ils profiteront également à des mesures environnementales et à des mesures de sûreté.

Tel qu'il est prévu, ce financement constituera une charge annuelle supplémentaire de près de 20 millions de francs pour la Confédération. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral sur la création d'un financement spécial en faveur de tâches dans le domaine du trafic aérien

06.12.2007	CN	Entrer en matière. L'objet retourne à la Commission pour la discussion de détail.
19.03.2008	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
26.05.2008	CE	Divergences.
02.06.2008	CN	Divergences.
22.09.2008	CE	Divergences.
29.09.2008	CN	Adhésion.
03.10.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
03.10.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

La Commission des transports et des télécommunications (CTT) du Conseil national a proposé au plénum, à une courte majorité, de ne pas entrer en matière sur ce projet. Après avoir procédé à l'examen par article, elle avait finalement rejeté, de peu, le projet présenté. Par 106 voix contre 76 (dont l'ensemble des Verts et du groupe PS ainsi qu'un tiers du groupe RL), le **Conseil national** a toutefois choisi d'entrer en matière et a renvoyé le projet devant la commission pour un nouvel examen par article.

Lors de l'examen par article, le **Conseil national** et le **Conseil des Etats** ont tous deux conclu que le nouveau financement spécial devait être couvert par la moitié des recettes de l'impôt sur les huiles minérales prélevé sur le kérosène utilisé dans le trafic aérien dans le cadre des vols intérieurs privés, les vols commerciaux effectués dans le cadre du trafic avec l'étranger ne pouvant être imposés en raison des accords internationaux. Les recettes obtenues (qui se montaient à environ 44 millions de francs en 2006) étaient jusqu'à présent versées pour moitié au budget de la Confédération et pour moitié à la circulation routière.

Les deux conseils se sont également accordés sur le fait que les ressources à disposition devaient être affectées au financement de mesures de protection de l'environnement et de renforcement du niveau de sécurité dans le trafic aérien. Au Conseil national, plusieurs propositions de minorité ont été déposées concernant l'utilisation de ces ressources financières afin de préciser la formulation de l'article ou de modifier les priorités ; ainsi, une minorité emmenée par Thomas Hurter (V, SH) a proposé une formulation précisant explicitement que les contributions devaient être utilisées pour financer des " mesures de lutte contre le bruit que le trafic aérien rend nécessaires " et non pas seulement pour des " mesures de protection de l'environnement " comme le prévoit l'art. 86, al. 3bis, let. a. Concernant ces différentes demandes de précision, Max Binder (V, ZH) a souligné, au nom de la commission, que le projet s'inscrivait dans l'optique d'une réglementation générale au niveau constitutionnel et non pas d'un projet législatif. Le conseil a alors suivi la recommandation de la majorité de la commission et rejeté les propositions des minorités.

Par contre, **les deux Chambres** ont adopté des positions divergentes en ce qui concerne l'affectation du financement spécial au renforcement des mesures de sécurité dans les aéroports (art. 86, al. 3bis, let. b). De son côté, le **Conseil national** souhaitait financer, avec les nouvelles ressources de la Confédération, les mesures de sécurité ne relevant pas de l'Etat (telles que le contrôle des bagages et des passagers ou la surveillance des avions), qui étaient jusqu'à présent prises en charge par les exploitants des aéroports. Le **Conseil des Etats** s'est rallié, quant à lui, à l'avis du Conseil fédéral, considérant que le financement spécial des mesures devait être consacré à la lutte contre les actes de malveillance à l'encontre du trafic aérien, tels que les attentats terroristes ou les détournements. Cette mission, qui relève de la responsabilité de l'Etat, était jusqu'à présent financée par le budget général de la Confédération. Ernst Leuenberger (S, SO) a fortement critiqué la position du Conseil national, affirmant qu'il était inacceptable

de faire supporter à la Confédération le poids du financement de tâches ne relevant pas de sa responsabilité, tâches qui peuvent représenter 9 à 10 millions de francs, au profit des sociétés exploitant les aéroports et que cela bouleverserait la politique de subventionnement poursuivie jusqu'ici.

La majorité de la commission du **Conseil national** a recommandé au conseil de s'en tenir à sa version du projet : elle a en effet rappelé, par la voix de Max Binder (V, ZH), que c'étaient avant tout le Conseil fédéral et le Conseil des Etats qui avaient voulu créer un mode de financement spécial pour subventionner les tâches relevant de la responsabilité de l'Etat. Soulignant que les attentats terroristes ne visaient pas les compagnies aériennes elles-mêmes mais les Etats, que ce soit celui du pavillon de l'appareil ou celui sur lequel l'appareil se trouve, il a insisté sur le fait que la lutte contre cette menace relevait bien avant tout de la mission de l'Etat et que le problème ne pouvait pas être réglé via un nouveau financement provenant des taxes acquittées dans le cadre des vols intérieurs. Par ailleurs, la minorité de la commission a souhaité que les exploitants des aéroports continuent d'assumer le financement des mesures de sécurité ne relevant pas de la responsabilité de l'Etat. Le Conseil national a suivi la majorité de la commission et a décidé, par 108 voix contre 62, de s'en tenir à la version de l'art. 86, al. 3bis, let. b, qu'il avait déjà proposée.

Concernant ce dernier point, le **Conseil des Etats** a suivi, par 25 voix contre 17, l'avis d'une minorité de la commission menée par Rolf Büttiker (RL, SO), qui proposait une formulation équivalente sur le fond à celle du Conseil national, mais ne comportant pas la tournure " ne relevant pas de l'Etat ", aussi peu claire que peu constitutionnelle. Ainsi, selon cette proposition, les mesures de sécurité qui tombent sous la responsabilité des autorités publiques ne pourraient pas être financées par le dispositif ; en revanche, les tâches que des exploitants d'aéroports ou des entreprises de transport aérien auraient déléguées aux autorités publiques pourraient, elles, faire l'objet d'une rétribution dudit financement spécial. Le **Conseil national** s'est rallié à cette formulation sans opposition.

Au vote final, le projet a été adopté par 124 voix contre 63 au Conseil national et par 33 voix contre 7 au Conseil des Etats. Au Conseil national, le camp rose-vert a fait bloc contre le projet, tandis que les députés du camp bourgeois l'ont très largement adopté (à 2 voix contre près).

Le projet a été accepté par le peuple le 29 novembre 2009 par 65% des votants et tous les cantons.

07.079 Loi sur la circulation routière. Modification

Message du 28 septembre 2007 relatif à la modification de la loi fédérale sur la circulation routière (Retrait du permis de conduire suite à une infraction commise à l'étranger (FF 2007 7167)

Situation initiale

Par un jugement rendu le 14 juin 2007 (6A.106/2006), le Tribunal fédéral a constaté que la loi fédérale sur la circulation routière ne présentait pas de base légale suffisante relative au retrait du permis de conduire suisse à une personne ayant enfreint les règles de la circulation routière à l'étranger. Il n'est donc plus possible de retirer le permis suisse suite à une déchéance du droit de conduire à l'extérieur des frontières helvétiques. La sécurité routière n'en ressort pas renforcée, bien au contraire. En effet, les infractions routières graves - par exemple les excès de vitesse importants ou la conduite en état d'ébriété - commises dans un autre pays ne peuvent pas être dûment sanctionnés, parce que leur auteur n'y séjourne que rarement ou n'y passe que peu de temps. En outre, le but visé par le retrait d'admonestation, qui est de lutter contre la récurrence, ne peut être atteint dans l'Etat de résidence du conducteur fautif. Le présent projet de révision partielle de la loi fédérale sur la circulation routière entend précisément établir les bases légales nécessaires à un tel retrait afin que la pratique cantonale établie depuis de nombreuses années puisse être poursuivie. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur la circulation routière (LCR)

10.03.2008	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
12.03.2008	CE	Divergences.
13.03.2008	CN	Divergences.
18.03.2008	CE	Divergences.
19.03.2008	CN	Adhésion.
20.03.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

20.03.2008 CE La loi est adoptée au vote final.

Au nom d'une minorité UDC de la Commission des transports et des télécommunications (CTT) du **Conseil national**, Jean-François Rime (V, FR) a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet, en faisant valoir que les autres États (à l'exception de l'Autriche) ne prévoient pas de retrait de permis en cas d'infraction commise à l'étranger, et qu'il n'y avait donc pas réciprocité. Selon lui, cette mesure n'aurait d'effet véritable sur la sécurité des routes suisses que si elle était appliquée dans tous les pays européens ou, du moins, dans les pays voisins (France, Allemagne et Italie). La minorité estimait qu'il s'agissait une fois de plus de remplir les caisses de la Confédération aux frais du " méchant automobiliste ", considéré comme une vache à lait. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a quant à lui souligné que, en trente ans d'application, la mesure visée avait fait ses preuves et n'avait jamais été discutée ni contestée par quiconque ; si elle a été abrogée par un arrêt du Tribunal fédéral du 14 juin 2007, c'est qu'il n'existait pas de base légale permettant le retrait du permis de conduire en Suisse après une infraction commise à l'étranger : il s'agit donc de combler cette lacune au plus vite, au nom de la sécurité routière.

L'entrée en matière a été décidée par 80 voix contre 75. Tous les représentants du groupe UDC, une grande partie du groupe libéral-radical et une minorité du groupe CEg ont soutenu la proposition de la minorité.

Contre l'avis de la majorité de la commission, le conseil a adopté, par 99 voix contre 58, la proposition de Thomas Müller (CEg, SG), visant à ce que la durée de l'interdiction ne puisse dépasser la durée d'interdiction prononcée sur le lieu d'infraction (art. 16cbis, al. 2).

Par contre, une autre proposition, déposée par Sylvia Flückiger-Bäni (V, AG), a été rejetée de justesse, par 88 voix contre 85 et 3 abstentions. Elle demandait, eu égard aux derniers chiffres relatifs aux accidents survenus à des passages pour piétons, de rétablir l'obligation pour les piétons de signaler par un signe de la main leur intention de traverser la chaussée, qui avait été abrogée en 1994.

Le **Conseil des Etats** a approuvé les orientations de la modification législative proposée. Par 28 voix contre 8, il s'est néanmoins rallié à l'avis de la majorité de la commission en rejetant la proposition de Hermann Bürgi (V, TG), qui souhaitait que la Chambre haute se rallie au Conseil national sur l'art. 16cbis, al. 2 (voir ci-dessus la proposition Müller). Le **Conseil national** ayant maintenu sa version du projet lors de l'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a décidé - suivant en cela l'avis de sa commission - d'adopter une précision selon laquelle seules les personnes figurant dans le registre des mesures administratives peuvent voir la durée du retrait de leur permis dépasser celle prononcée sur le lieu d'infraction à l'étranger. Le **Conseil national** s'est rallié à ce compromis à une très courte majorité (89 voix contre 88).

Au vote final, le Conseil des Etats a adopté le projet par 41 voix contre 0, tandis que le Conseil national l'a approuvé par 100 voix contre 92 (rejet par le groupe UDC, une grande majorité du groupe radical-libéral et un quart du groupe CEg).

07.082 Vue d'ensemble du FTP (ZEB)

Message du 17 octobre 2007 sur la vue d'ensemble du FTP (FF 2007 7217)

Situation initiale

Le Parlement a demandé en 2005 une vue d'ensemble des projets d'infrastructure ferroviaire à financer encore au titre du fonds FTP. Par le présent message, le Conseil fédéral répond à la question de savoir comment les ressources FTP non encore affectées doivent être utilisées. L'objectif est de terminer la NLFA et de garantir le développement du réseau ferré suisse (trafic voyageurs longues distances et trafic marchandises).

Les quatre grands projets que sont la ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA), RAIL 2000, le raccordement de la Suisse occidentale et orientale au réseau européen des lignes à grande vitesse (R-LGV) et l'amélioration de la protection contre le bruit figurent dans la Constitution fédérale. La Confédération paie la modernisation de l'infrastructure ferroviaire par le biais du fonds FTP. Pour co-financer la NLFA, le fonds est alimenté par la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP), la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur les huiles minérales. La Confédération avance les sommes nécessaires pour couvrir les pics d'investissement au cours des premières années. Le fonds restera en fonction jusqu'à ce que le programme des travaux soit terminé et que les avances de la Confédération et les

intérêts soient remboursés. A l'origine, le volume des investissements pour le programme des travaux était estimé à 30,5 milliards de francs (prix de 1995).

La vue d'ensemble FTP montre comment il faudra utiliser les ressources du fonds non encore affectées. Le développement de l'infrastructure ferroviaire (ZEB) doit être défini et le crédit d'ensemble NLFA adapté. En ce qui concerne le trafic des voyageurs longues distances, le projet ZEB poursuit la stratégie des nœuds de RAIL 2000. De nombreux petits et moyens projets viendront compléter les investissements déjà réalisés. Il en résultera une réduction des temps de parcours, de meilleures correspondances et une densification de l'offre.

Toutes les régions en profiteront. De nouveaux nœuds seront créés à Bienne, Lausanne, Interlaken, Delémont, Lucerne, Schaffhouse, Kreuzlingen, Romanshorn et St-Gall. Comme la durée des déplacements entre la Suisse orientale et la Suisse occidentale diminuera d'une demi-heure, l'axe est-ouest gagnera en attrait. Quant au trafic marchandises, le projet ZEB permettra une accélération des transports et créera les capacités nécessaires au transfert du trafic sur l'axe nord-sud. La demande escomptée et les chances commerciales sont déterminantes pour l'offre de transport. L'offre englobe le trafic voyageurs longues distances et le trafic marchandises. Le projet ZEB ne porte pas sur le développement du trafic régional, mais il crée de bonnes conditions préalables en la matière. L'offre est interconnectée sur tout le territoire national. Pour engendrer les avantages globaux, il faut réaliser toute l'infrastructure prévue par le ZEB. Il n'est donc pas possible d'en extraire des éléments d'infrastructure isolés ni de les échanger.

Le projet ZEB fixe des priorités claires. Près de trois milliards de francs seront investis en Suisse romande, sur le Plateau et dans le nord-ouest du pays. Environ un milliard sera réservé pour la région de Suisse orientale, Zurich y compris. Un montant global de 800 millions (prix de 2005) sera affecté au parcours Zurich-Lucerne et à la région du St-Gothard. Compte tenu des projets nationaux pour les installations de garage, le courant électrique et la protection contre le bruit, les investissements prévus totalisent 5,2 milliards de francs (prix de 2005). Les indications de coûts ne comprennent pas de réserves. Le règlement du fonds FTP sera adapté pour que la construction puisse commencer le plus tôt possible. Le remboursement des avances ne débutera qu'au moment de la mise en service commerciale du tunnel de base du St-Gothard. Dans ces conditions, la construction pourra débuter vraisemblablement vers le milieu de la prochaine décennie.

Le Conseil fédéral préparera un nouveau message le plus rapidement possible. Il concernera l'évolution à long terme de l'offre au-delà du ZEB et le développement de l'infrastructure ferroviaire. Par le présent message, le Conseil fédéral fournit la base légale ad hoc et demande un crédit de planification.

Le tunnel de base du Loetschberg est construit, l'axe NLFA du St-Gothard est en cours de réalisation. Jusqu'ici, le Parlement a libéré un crédit de 15,6 milliards (prix de 1998) pour la NLFA. Il est apparu dès 2004 qu'un nouveau crédit s'imposerait en 2007/2008. Le Conseil fédéral a donc chargé le DETEC de vérifier les coûts et les risques inhérents à la NLFA. L'objectif était d'en définir de manière aussi fiable que possible les besoins financiers jusqu'à la fin du projet (dans dix ans environ).

La nouvelle prévision des coûts finals de la NLFA table sur 19,8 milliards de francs (prix de 1998). Par le présent message, le Conseil fédéral propose de renoncer au tunnel de base du Zimmerberg II et au tunnel de l'Hirzel. Ces deux ouvrages ne sont pas nécessaires pour concrétiser l'offre du ZEB. Les améliorations, non encore réalisées, des voies d'accès au St-Gothard sont incluses dans la planification du ZEB et seront financées par le crédit d'ensemble ad hoc. Sans ces éléments, les coûts finals prévus pour la NLFA s'élèvent à 18,7 milliards de francs (prix de 1998).

Une réserve de 400 millions de francs permettra de mieux couvrir les incertitudes qui existent toujours avec un grand projet de ce genre. Il en résulte donc pour la NLFA un nouveau besoin financier de 19,1 milliards (prix de 1998).

La NLFA et le ZEB ne peuvent pas être réalisés dans le cadre du volume d'investissement du fonds FTP, estimé initialement à 30,5 milliards de francs (prix de 1995). Si le ZEB doit être réalisé dans son intégralité, le volume d'investissement du fonds FTP augmentera d'un milliard de francs, soit de 3 pour cent (prix de 1995). Cela entraîne un découplage du financement de ces deux grands projets, comme une majorité des milieux contactés l'a exigé durant la consultation.

A la demande de la Confédération, le DETEC a examiné les possibilités de réaliser le ZEB avec une enveloppe financière de 4 milliards. Il s'est cependant avéré que la renonciation, inévitable, à de grandes parties du projet aurait de lourdes répercussions négatives sur le développement du trafic voyageurs et marchandises en Suisse.

Lors de la consultation, tant les investissements prévus pour le ZEB que le découplage financier du ZEB et de la NLFA ont été préconisés par une nette majorité.

Pour la plupart des milieux consultés, l'offre ZEB de 5,2 milliards constitue un minimum. Par ailleurs, on s'attend à ce que l'offre ZEB soit réalisée plus tôt et à ce qu'au moins certaines options d'extension soient prochainement mises en oeuvre. On soutient tout aussi clairement la présentation d'une nouvelle vue d'ensemble à une date ultérieure.

Dans ces conditions, le Conseil fédéral propose de réaliser le ZEB pour un montant de 5,2 milliards de francs (prix de 2005). Par la même occasion, il prévoit une base légale et un crédit de planification pour le projet relatif à la poursuite du développement de l'offre. Il reste restrictif en ce qui concerne la réalisation des options d'extension et des autres grands projets, exigée durant la consultation.

Les propositions du Conseil fédéral garantissent la construction et le financement tant de l'ouvrage du siècle (la NLFA) que du reste de l'infrastructure ferroviaire suisse pour le trafic ferroviaire marchandises et voyageurs longues distances. Ces deux trafics revêtent une grande importance pour l'économie nationale et seront renforcés durablement et à long terme. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur le développement de l'infrastructure ferroviaire (LDIF)

05.06.2008	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17.12.2008	CN	Divergences.
04.03.2009	CE	Adhésion.
20.03.2009	CE	La loi est adoptée au vote final.
20.03.2009	CN	La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Arrêté fédéral concernant le crédit d'ensemble pour le développement de l'infrastructure ferroviaire

05.06.2008	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17.12.2008	CN	Adhésion.

Projet 3

Arrêté fédéral sur le financement de la réduction du bruit émis par les chemins de fer

05.06.2008	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.12.2008	CN	Ne pas entrer en matière.
04.03.2009	CE	Maintenir (=Entrer en matière).
11.03.2009	CN	Ne pas entrer en matière (= liquidé).

Projet 4

Arrêté fédéral concernant l'adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA (Arrêté sur le financement du transit alpin)

05.06.2008	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
16.09.2008	CN	Adhésion.

Projet 5

Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires

05.06.2008	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
17.12.2008	CN	Divergences.
04.03.2009	CE	Adhésion.
20.03.2009	CE	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.
20.03.2009	CN	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale.

Projet 6

Arrête fédéral sur le crédit d'engagement pour la planification du développement ultérieur de l'infrastructure ferroviaire

05.06.2008	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
17.12.2008	CN	Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière a été décidée sans opposition. La Chambre haute a ainsi approuvé aussi bien l'offre de base que le principe de la réalisation par étapes proposée par le Conseil fédéral. La première étape du ZEB, qui comprend près de 30 projets, n'a pas non plus rencontré d'opposition.

En ce qui concerne la deuxième étape du ZEB, le Conseil fédéral n'a pas voulu déjà se prononcer avec précision, ni quant au calendrier ni quant au contenu (art. 10 LDIF). Sur la proposition de la Commission des transports et des télécommunications, le Conseil des Etats lui a toutefois confié un mandat impératif aux termes duquel il devra soumettre à l'Assemblée fédérale, d'ici à 2010, un " projet sur le développement ultérieur de l'offre et l'extension ultérieure de l'infrastructure dans toutes les régions du pays ". Se ralliant à la majorité de la commission, la Chambre des cantons a fixé les mesures qu'il y aura lieu d'étudier dans le cadre de cette deuxième étape. Une minorité de la commission souhaitait aller plus loin et déterminer encore les projets ultérieurs, mais sa tentative est demeurée vaine. Selon la version du Conseil des Etats, le Conseil fédéral devra étudier pour le ZEB 2 les mesures suivantes: étoffement pied sud du Jura ; étoffement Lausanne-Genève ; accélération Lucerne-Zurich avec ou sans le tunnel de base du Zimmerberg II ; cadence semi-horaire Berne-Viège ; amélioration de l'offre Bienne-Bâle et Bienne-Zurich ; cadence semi-horaire Intercity Zurich-Coire ; amélioration de l'offre Bienne-Delémont-Delle/Bâle ; délestage du trafic marchandises dans la région de Baden ; désenchevêtrement Bâle Est ; tunnel du Wisenberg ; développement des lignes d'accès nord et sud à la NLFA ; tunnel de Brütten ; tunnel du Heitersberg II. Dans ce contexte, les projets approuvés en votation populaire ou présentant un caractère urgent sont prioritaires (art. 10, al. 3).

En vue de financer ces mesures, et sur la proposition de la majorité de la commission, le Conseil des Etats a chargé le Conseil fédéral de prévoir des versements supplémentaires au fonds destiné au financement des grands projets ferroviaires (art. 10, al. 5). Une minorité emmenée par Rolf Büttiker (RL, SO) a proposé, en vain, que le financement de ces projets doive être demandé selon le système actuel de financement du FTP. Cette même minorité voulait aussi que l'ordre de grandeur des investissements dépende des prévisions de la Confédération de 1998, que les liquidités ne puissent être débloquées qu'au moyen d'une prolongation du délai de remboursement et que l'opération soit neutre pour le budget de la Confédération. A l'appui de ces requêtes, Rolf Büttiker a affirmé que les générations futures profiteraient elles aussi des infrastructures ferroviaires et que, à ce titre, elles pourraient également contribuer à leur amortissement. Il a exclu à ce propos toute introduction ou augmentation d'impôts ou de taxes. Le président de la commission, Peter Bieri (CEg, ZG), a estimé pour sa part que, en procédant de la sorte, il n'y aurait plus d'argent disponible pour le ZEB 2 d'ici à 2027. Or, il faudrait déjà davantage de fonds ne serait-ce que pour financer les projets les plus urgents. Au final, la proposition de la majorité en faveur de nouvelles sources de financement s'est imposée par 29 voix contre 6 face à la proposition de la minorité Büttiker. Par ailleurs, Didier Burkhalter (RL, NE) et Rolf Schweiger (RL, ZG) ont réussi à faire passer leurs amendements visant à étendre les possibilités de financement du ZEB 1 et du ZEB 2 à des partenariats public-privé, à côté du préfinancement par les cantons.

S'agissant des arrêtés ouvrant des crédits, le conseil s'est encore rallié à la majorité de la commission. Ainsi, le crédit proposé par le Conseil fédéral pour le ZEB 1 a été augmenté de 200 millions de francs en faveur du trafic régional, pour atteindre un investissement total de 5,4 milliards de francs. Quant à l'adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA (19,1 milliards de francs), elle n'a pas été contestée, pas plus que la diminution de 500 millions de francs du crédit consacré à la réduction du bruit émis par les chemins de fer. Les partisans de cette diminution estiment que les objectifs visés peuvent être atteints à moindre coût grâce à du matériel roulant neuf et moins bruyant.

Au vote sur l'ensemble, tous les projets faisant partie de cet objet ont été adoptés à l'unanimité.

A la session d'automne 2008, le **Conseil national** ne s'est penché que sur le projet 4 de la vue d'ensemble du FTP (ZEB), la CTT-N n'ayant pas encore terminé son examen des autres projets prévus pour la session d'hiver 2008. Le projet 4 porte sur l'arrêté fédéral concernant l'adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA (Arrêté sur le financement du transit alpin). Cet objet devait être traité en priorité afin de garantir la continuité du financement et la poursuite, sans interruption, des travaux en cours sur l'axe du Saint-Gothard. Sans ces moyens financiers, la construction du tunnel du Ceneri, notamment, risquerait d'être interrompue.

Les membres du conseil étaient unanimes à penser qu'il était nécessaire d'augmenter les crédits. Une minorité UDC de la commission, emmenée par Peter Föhn (V, SZ), a proposé de renvoyer le projet au Conseil fédéral, le chargeant de recalculer les différents prix de tous les projets examinés sur la base 2007, " de sorte que le Parlement puisse se prononcer en ayant connaissance de l'état actuel des coûts ".

En effet, le crédit de 19,1 milliards de francs libéré par le Parlement se basait encore sur les prix de 1998 (votation populaire sur le projet FTP). Au cours du débat d'entrée en matière, le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a souligné qu'il comprenait totalement les revendications de certains membres de la commission en matière de transparence des coûts, et qu'il y avait répondu en transmettant à la commission les chiffres en question : recalculé sur la base 2007, le nouveau crédit d'ensemble se monte à 22,3 milliards de francs. Il a précisé que les coûts de l'ensemble des projets FTP, y compris la première étape de Rail 2000, les mesures de lutte contre le bruit et les 5 milliards de francs pour les projets ZEB, se montaient à 37,5 milliards de francs sur la base 2007. La proposition de renvoi a été rejetée par 124 voix contre 48.

Le nouveau crédit global ne porte plus sur le tunnel de base du Zimmerberg et sur le tunnel du Hirzel : en effet, ces deux ouvrages, qui faisaient à l'origine partie du projet de la NLFA, n'ont plus été jugés prioritaires et seront réexaminés ultérieurement. Au nom d'une minorité de la commission, Max Binder (V, ZH) a toutefois proposé une augmentation supplémentaire du crédit d'ensemble de la NLFA de 1,2 milliard de francs en faveur du tunnel du Zimmerberg (art. 1, let. e). Cette proposition, qui était soutenue par une majorité des membres du groupe UDC ainsi que par certains membres des groupes CEg et radical-libéral, a été rejetée par 130 voix contre 51.

Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 172 voix contre 7.

Le Conseil national a examiné les autres projets faisant partie de la vue d'ensemble du FTP à la session d'hiver 2008. L'entrée en matière a été décidée sans opposition, à l'exception du projet 3. Une minorité du groupe UDC avait proposé le renvoi de ces projets au Conseil fédéral avec mandat de recalculer leurs prix sur la base 2007 ; elle a toutefois retiré sa proposition, étant donné que les chiffres souhaités avaient été communiqués entre-temps.

Le crédit destiné aux mesures de réduction du bruit émis par les chemins de fer (projet 3) a donné lieu à une divergence entre les deux conseils. Le Conseil des Etats avait suivi sans discussion le Conseil fédéral qui proposait de faire passer le montant de 1,854 à 1,33 milliard de francs, au motif que l'objectif visé pourrait être atteint à moindre frais grâce à un matériel roulant plus silencieux, et que les moyens financiers ainsi économisés pourraient être affectés à d'autres projets du fonds FTP. Suivant l'avis de sa commission, le Conseil national, quant à lui, n'est pas entré en matière et a, pour conséquent, rejeté cette coupe par 93 voix contre 88.

Pour le reste, le Conseil national a adhéré à la plupart des décisions du Conseil des Etats, et notamment à la proposition de réaliser le projet d'extension de l'infrastructure ferroviaire en deux étapes : la première (ZEB 1) comporte près de 30 projets d'accroissement des capacités et d'augmentation du rendement (art. 4 LDIF), tandis que la seconde (ZEB 2, qui a été rebaptisée " Rail 2030 " par le conseiller fédéral Moritz Leuenberger) porte sur des projets d'envergure dont la réalisation est prévue ultérieurement, parmi lesquels une troisième ligne ferroviaire à travers le Jura (Bâle-Olten), le tunnel de base du Zimmerberg II et la troisième voie Lausanne-Genève.

A l'instar du Conseil des Etats, le Conseil national a approuvé le crédit de 5,4 milliards de francs pour les projets ZEB 1 et, partant, une augmentation de 200 millions de francs destinée aux améliorations dans le trafic régional.

La Chambre basse a également accepté la liste des projets ZEB 2 élaborée par le Conseil des Etats (art. 10, al. 2, LDIF), en y ajoutant - sur proposition de sa Commission des transports et des télécommunications - les deux mesures suivantes : construction du tunnel de Gléresse (au bord du Lac de Biemme) et construction du nouveau tronçon Siviriez-Villars-sur-Glâne (canton de Fribourg). Une proposition déposée par des députés romands, qui visait à désigner certains projets comme prioritaires, a été rejetée, tout comme une proposition émanant du groupe UDC, qui ne prévoyait ni liste de projets, ni calendrier de réalisation. Le Conseil fédéral est maintenant chargé de soumettre d'ici 2010 au Parlement un projet correspondant, assorti de propositions de financement.

Des membres du groupe UDC ont tenté - sans succès - de durcir les conditions de financement de tous les grands projets du fonds FTP (NLFA, Rail 2000/2030, ZEB, raccordement aux lignes à grande vitesse européennes, mesures antibruit) : les moyens financiers n'auraient alors plus été alloués que sous la forme de prêts rémunérés, et les avances provenant des caisses fédérales destinées à la NLFA auraient dû être remboursées plus rapidement (art. 6 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires - projet 5).

Aux votes sur l'ensemble, les différents projets ont été adoptés à une large majorité. A noter cependant que le projet 2 ("arrêté fédéral concernant le crédit d'ensemble pour le développement de l'infrastructure ferroviaire") a tout de même été rejeté par la moitié des députés du groupe UDC.

Dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences relative à la loi fédérale sur le développement de l'infrastructure ferroviaire (LDIF ; projet 1), plusieurs propositions individuelles ont donné lieu à d'importantes discussions au **Conseil des Etats**. Pour le projet " Rail 2030 ", le Conseil national avait adopté une liste non exhaustive de projets (art. 17), sans toutefois établir un ordre des priorités. Claude Janiak (S, BL) et Verena Diener (CEg, ZH) ont déposé des propositions visant à ce que la réalisation de projets arrêtés dans le cadre de "Rail 2000" et de la NLFA, mais dont la mise en oeuvre a été reportée, soit décidée définitivement dans le cadre de " Rail 2030 ". Il s'agit de projets tels que le tunnel de base du Zimmerberg II, de la troisième ligne ferroviaire à travers le Jura (tunnel du Wisenberg) et du tunnel de Brütten sur le tronçon Zurich-Winterthur. Ces propositions ont cependant été rejetées de justesse par le conseil.

S'agissant de la dernière divergence portant sur l'arrêté fédéral sur le financement de la réduction du bruit émis par les chemins de fer, le **Conseil national** a campé sur ses positions : suivant la proposition d'une minorité de la commission composée de membres des groupe CEg, socialiste et vert, il a maintenu sa décision, par 87 voix contre 81, et n'est pas entré en matière sur la réduction du crédit correspondant. Selon la minorité de la commission, il n'est pas garanti qu'un crédit réduit de 0,5 milliard de francs suffise pour atteindre les objectifs fixés dans la loi. Les rapporteurs de la majorité estiment pour leur part que ces objectifs pourraient être atteints à moindre coût grâce à un matériel roulant de meilleure qualité. En maintenant le montant initialement prévu pour la protection contre le bruit, on se prive, selon eux, inutilement de 500 millions de francs, ce qui retarde d'autant le développement des infrastructures ferroviaires.

Au vote final, le projet 1 a été adopté par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 182 voix contre 0 au Conseil national. Le projet 5 a été adopté, respectivement par 43 voix contre 0 et par 173 voix contre 14.

07.092 CFF. Extension du réseau

Message du 21 novembre 2007 sur l'extension du réseau CFF en raison de la nouvelle liaison Mendrisio-frontière (-Varese) (FF 2007 7971)

Situation initiale

Le 6 octobre 2006, les Chambres fédérales ont approuvé la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques. Par l'arrêté fédéral du 4 octobre 2006 sur le crédit global pour le fonds d'infrastructure, elles ont approuvé la construction de la nouvelle liaison ferroviaire Mendrisio-Frontière (-Varese) et libéré à ce titre 67 millions de francs. La nouvelle liaison doit améliorer les capacités du trafic d'agglomération et encourager le transfert du trafic transfrontalier de la route vers le rail.

L'extension du réseau CFF vers l'ouest à partir de la gare de Mendrisio est un projet fondamental pour l'accroissement de l'offre dans la région du Tessin et de la Lombardie. La nouvelle ligne ferroviaire FMV (Ferrovía Mendrisio-Varese) relie le tronçon Varese-Porto Ceresio et la voie Stabio-Mendrisio par un nouveau tronçon de 6,5 km entre Arcisate et Stabio. Elle servira pour l'essentiel au trafic voyageurs régional et transfrontalier entre les nœuds de Varese, Côme et Lugano, qui jusqu'ici n'étaient pas reliés par une ligne ferroviaire. Par ailleurs, elle relie le Tessin à l'aéroport milanais de Malpensa. Enfin, elle offre une liaison efficace entre les axes du St-Gothard et du Simplon via Gallarate (I).

Sur les 4,5 premiers kilomètres de la nouvelle ligne entre Mendrisio et Stabio, la voie marchandises actuelle sera doublée. Un nouveau tronçon à double voie, long de 2 kilomètres, sera établi depuis Stabio jusqu'à la frontière italienne. Les coûts de construction de la nouvelle ligne sont estimés à 134 millions de francs. Le tronçon de 11,2 km entre la frontière et Varese sera financé et réalisé par l'Italie. L'octroi des fonds par le Parlement a garanti que ce projet RER urgent pourrait être réalisé rapidement. Le co-financement par la Confédération suppose néanmoins que la construction commence au plus tard à la fin de 2008.

Comme la nouvelle liaison ferroviaire constitue une extension du réseau CFF, elle doit être approuvée sous la forme d'un arrêté fédéral simple. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral sur l'extension du réseau CFF en raison de la nouvelle liaison Mendrisio-frontière (-Varese)
19.03.2008 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
10.06.2008 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet sans en débattre et sans opposition.

Au **Conseil national**, Peter Föhn (V, SZ), au nom d'une minorité de la Commission des transports et des télécommunications (CTT), a déposé une proposition de renvoi au Conseil fédéral afin qu'il suspende l'examen du projet et qu'il le soumette de nouveau au Parlement lorsqu'il disposera d'un traité ferme signé par les deux pays. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a souligné que le Parlement a déjà approuvé le projet à plusieurs reprises, que ce soit dans le cadre de la convention sur les prestations avec les CFF ou du fonds d'infrastructure. Selon lui, il ne reste plus qu'à créer les bases légales. L'accord avec l'Italie a été paraphé et il ne fait aucun doute que le nouveau ministre des transports italien Altero Matteoli le signera.

La proposition de renvoi a été rejetée par 142 voix contre 28 (dont 27 issues du groupe UDC). Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet par 146 voix contre 22.

08.012 Loi relative à la vignette autoroutière

Message du 30 janvier 2008 concernant la loi relative à la vignette autoroutière (FF 2008 1215)

Situation initiale

La perception de la redevance pour l'utilisation des routes nationales de première et de deuxième classe sera réglée au niveau de la loi. Les dispositions en vigueur ont été en grande partie reprises. Les modifications sont principalement de nature procédurale et rédactionnelle.

Contexte

En 1985 a été introduite une redevance pour l'utilisation des routes nationales de première et de deuxième classe par les véhicules et les remorques dont le poids total ne dépasse pas 3,5 t. La perception de cette redevance se fonde sur l'art. 86, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.). Aux termes de l'art. 164 Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Appartiennent en particulier à cette catégorie les dispositions relatives à la qualité de contribuable, à l'objet des impôts et au calcul du montant des impôts. L'édition de la loi fédérale concernant la redevance pour l'utilisation des routes nationales répondra à cette exigence. Pour permettre la perception de la redevance, l'art. 36quinquies de l'ancienne Constitution fédérale restera applicable jusqu'à l'entrée en vigueur des bases légales pertinentes.

L'autorisation de rouler sur les routes nationales s'obtient par l'achat d'une vignette autocollante. Depuis 1995, son prix s'élève à 40 francs par année civile. Dans l'ensemble, la redevance et le système de perception sont bien acceptés.

Contenu du projet

Le système actuel, qui revêt la forme d'une redevance annuelle forfaitaire acquittée par l'achat d'une vignette autocollante, est maintenu. Il faut lutter contre les abus en améliorant sans cesse les caractéristiques de sécurité de la vignette et en renforçant les contrôles. Les contrôles et la poursuite en procédure simplifiée à la frontière peuvent, par contrat, être délégués entièrement ou partiellement à des tiers. Utiliser les routes nationales soumises à la redevance sans avoir préalablement acquitté la redevance ou sans avoir collé la vignette correctement reste une contravention.

Le montant de l'amende s'élèvera à 200 francs, contre 100 francs aujourd'hui. La vignette autoroutière étant un timbre officiel de valeur, la réutilisation abusive des vignettes constitue un délit en vertu de l'art. 245 du code pénal. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale concernant la redevance pour l'utilisation des routes nationales (Loi sur la vignette autoroutière, LVA)

30.04.2009 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
15.09.2009 CE Divergences.
30.11.2009 CN Divergences.

03.12.2009	CE	Divergences.
04.03.2010	CN	Divergences.
08.03.2010	CE	Divergences.
11.03.2010	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
17.03.2010	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
19.03.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.
19.03.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, une minorité rose-verte de la Commission des transports et des télécommunications (CTT) a demandé le renvoi du projet au Conseil fédéral, qui serait chargé de présenter au Parlement une nouvelle version prévoyant l'introduction d'une vignette électronique (e-vignette). D'après ses partisans, ce nouveau système, qui fait usage des nouvelles technologies, faciliterait les contrôles et permettrait en outre d'introduire des taux de redevance différenciés en fonction des catégories de véhicules. La majorité de la CTT, par la voix du rapporteur de la commission, Ruedi Aeschbacher (CEg, ZH), a rappelé que le système actuel de l'autocollant présentait l'avantage d'être à la fois simple et bien accepté, et que les esprits n'étaient pas encore mûrs pour un changement aussi radical : un système électronique risquerait en effet d'être perçu comme un premier pas vers l'introduction du péage routier (road pricing). Suivant l'avis de sa commission, le conseil a rejeté la proposition de la minorité par 98 voix contre 51.

Avec le même nombre de voix ou presque, le Conseil national a également rejeté une proposition de non-entrée en matière d'Adrian Amstutz (V, BE), ainsi qu'une proposition de renvoi déposée par Pirmin Schwander (V, SZ) ; cette dernière chargeait le Conseil fédéral d'élaborer un nouveau projet qui fixerait à nouveau dans la Constitution le montant maximal pour la redevance à 40 francs, soit le montant perçu actuellement.

Une proposition déposée par Hans-Jürg Fehr (S, SH) lors de la discussion par article, en vue de permettre au Conseil fédéral d'exonérer de la redevance l'utilisation de certains tronçons de routes nationales dans les régions frontalières (art. 2), a été rejetée par 101 voix contre 34 ; elle n'a reçu le soutien que du groupe socialiste et de quelques députés bourgeois.

La proposition d'une minorité écologiste de faire passer à 120 francs le montant de la redevance annuelle (art. 6) et d'introduire des vignettes d'une validité de 2 mois qui coûteraient 40 francs a, quant à elle, été rejetée par 108 voix contre 15. Les dispositions pénales (art. 14) ont fait l'objet de deux propositions d'amendement, rejetées dans une proportion de 2 contre 1 : la première, déposée par une minorité rose-verte, visait à punir le défaut de vignette d'une amende de 250 francs (alors que le Conseil fédéral prévoyait une amende de 200 francs) ; la seconde, déposée par Josef Kunz (V, LU), visait au contraire à maintenir ce montant à 100 francs.

La proposition d'une minorité rose-verte emmenée par Didier Berberat (S, NE), qui demandait de biffer du projet une disposition permettant au Département fédéral des finances de transmettre à des tiers la compétence de contrôler et de poursuivre pénalement les personnes en infraction dans le domaine de la vignette autoroutière, a en revanche passé la rampe. Par 98 voix contre 78, le conseil s'est rallié à l'avis de la minorité, qui estimait que la poursuite pénale doit rester une mission centrale des pouvoirs publics et qui souhaitait éviter une sorte de glissement qui ferait que, petit à petit, certaines attributions de l'Etat telles que la poursuite pénale soient déléguées au secteur privé. Outre le groupe des Verts et le groupe socialiste, deux tiers du groupe UDC ont approuvé la proposition.

Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 106 voix contre 50 ; il a été rejeté par la quasi-totalité du groupe UDC.

Le **Conseil des Etats** s'est largement rallié aux décisions du Conseil national. Néanmoins, il a décidé que le Département fédéral des finances pourrait transmettre à des tiers, entièrement ou partiellement, le contrôle et la poursuite pénale en procédure simplifiée (art. 18, al. 3). Ainsi, la Chambre haute s'est écartée de l'avis du Conseil national pour épouser celui du Conseil fédéral. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté sans opposition.

S'agissant de la dernière divergence, qui portait sur l'art. 18, al. 3, les deux conseils ont campé par deux fois sur leurs positions. Finalement, la conférence de conciliation a proposé, par 14 voix contre 9, d'adopter la solution du Conseil fédéral et du Conseil des Etats. Les deux Chambres ont accepté cette proposition.

Au vote final, le projet a été adopté à l'unanimité par le Conseil des Etats et par 133 voix contre 58 au Conseil national, l'opposition venant de la quasi-totalité du groupe UDC.

Au vote final, la loi a été adoptée par 133 voix contre 58 au Conseil national et par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats.

08.421 Initiative parlementaire (Alfred Heer). Modifier la loi fédérale sur la circulation routière

Rapport de la commission CN: 22.04.2010 (FF 2010 3579)

Avis du Conseil fédéral: 26.05.2010 (FF 2010 3589)

Situation initiale

Le 20 mars 2008, le conseiller national Alfred Heer (V, ZH) a déposé une initiative parlementaire visant à modifier la loi fédérale sur la circulation routière, de sorte que le fait de conduire un véhicule automobile sans avoir le permis de conduire requis soit sanctionné aussi sévèrement que le fait de conduire un véhicule lorsque le permis de conduire a été retiré ou son utilisation interdite.

Aux termes du droit en vigueur, le fait de conduire un véhicule automobile sans avoir jamais eu de permis de conduire ou sans être titulaire du permis de conduire nécessaire est puni de l'amende. Par contre, la personne qui conduit un véhicule automobile alors que le permis de conduire lui a été retiré est punie d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Le projet d'acte ci-joint prévoit de traiter ces délits sur le même pied, afin de garantir l'égalité devant la loi et d'améliorer la sécurité routière. (Source : rapport de la [Commission des transports et des télécommunications du Conseil national](#))

Délibérations

31.10.2008 - Décidé de donner suite à l'initiative.
12.01.2009 - Adhésion.

Loi fédérale sur la circulation routière (LCR)

22.09.2010 CN Décision conforme au projet de la Commission.

30.11.2010 CE Adhésion.

17.12.2010 CN La loi est adoptée au vote final.

17.12.2010 CE La loi est adoptée au vote final.

Le projet a été adopté par les deux **conseils** sans discussion.

Au vote final, le Conseil national l'a adopté par 191 voix contre 0 et le Conseil des Etats par 41 voix contre une.

08.520 Initiative parlementaire (Philipp Stähelin). Suppression des signes distinctifs pour cycles

Rapport de la commission CE: 04.05.2010 (FF 2010 3767)

Avis du Conseil fédéral: 04.06.2010 (FF 2010 3779)

Situation initiale

L'assurance responsabilité civile obligatoire pour les cyclistes est un système qui a été développé en Suisse dès le XIXe siècle, époque à laquelle remontent les premières réglementations cantonales à ce sujet. Les dispositions introduisant cette obligation à l'échelon fédéral sont entrées en vigueur le 1er janvier 1960; elles prévoient que les cycles soient dotés d'un signe distinctif faisant office de moyen de contrôle.

La présente initiative vise la suppression pure et simple de cette assurance spécifique, sachant que, d'une part, cette dernière engendre des frais administratifs trop élevés et que, d'autre part, plus de 90 % de la population est déjà couverte par une assurance responsabilité civile privée. Les cyclomotoristes resteraient quant à eux astreints à l'obligation de s'assurer. Le projet nécessite en outre d'autres adaptations mineures de la législation, qui concernent les dispositions applicables aux véhicules automobiles de puissance minimale et l'extension de la couverture du Fonds national de garantie. (Source:

Rapport de la [Commission des transports et des télécommunications](#) du Conseil des Etats (CTT-CE) du [04.05.10](#))

Délibérations

28.05.2009 CE Décidé de donner suite à l'initiative.
25.08.2009 - Adhésion.

Loi fédérale sur la circulation routière (LCR)

16.06.2010 CE Décision modifiant le projet de la commission.
22.09.2010 CN Adhésion.
01.10.2010 CE La loi est adoptée au vote final.
01.10.2010 CN La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** estime que les signes distinctifs pour cycles ne sont plus nécessaires. La grande majorité des cyclistes disposent en effet d'une assurance responsabilité civile privée et sont donc assurés deux fois avec la vignette. Claude Janiak (S, BL) et le conseiller fédéral Moritz Leuenberger ont toutefois rappelé que quelque 10 % de la population n'étaient couverts par aucune assurance, ce qui risquerait de poser problème aux victimes en cas d'accident. La Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats a répondu à cette préoccupation en proposant d'améliorer, sur la base d'une proposition du Conseil fédéral, la protection des victimes d'accident. Par ailleurs, un Fonds national de garantie devrait couvrir les frais des dommages provoqués par des véhicules non identifiés ou non assurés. La Chambre haute a adopté la version modifiée du projet par 25 voix contre 6.

Au **Conseil national**, une minorité verte de la commission a proposé de ne pas entrer en matière car elle ne voulait pas que le système d'assurance des cycles soit modifié : elle a argué que la population, plusieurs associations de transport et différentes associations de police cantonales étaient favorables au maintien de la vignette. Par 93 voix contre 53, le conseil a toutefois décidé d'entrer en matière sur le projet. Lors de la discussion par article, il s'est rallié aux décisions de la Chambre haute.

Au vote final, le Conseil des Etats a adopté le projet par 38 voix contre 2 et le Conseil national, par 127 voix contre 58. A la Chambre basse, les oppositions émanaient de tous les groupes.

09.005 Haute surveillance sur la construction de la NLFA en 2008

Rapport du 24 avril 2009 de la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales à l'attention des Commissions des finances, des Commissions de gestion et des Commissions des transports et des télécommunications concernant la haute surveillance sur la réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) en 2008 (FF 2009 4917)

Situation initiale

Le 24 avril 2009, la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) a adopté son rapport d'activité 2008. Il rend compte des principales observations de la DSN ainsi que de ses propositions, recommandations et prises de position adressées aux Commissions des finances, aux Commissions de gestion, aux Commissions des transports et des télécommunications et à la Délégation des finances.

Dans son dixième rapport d'activité, la DSN constate avec satisfaction que 2008 a été l'un des exercices les plus positifs depuis le début de la construction de cet "ouvrage du siècle" qu'est la NLFA. Depuis deux ans, la projection des coûts et des échéances est stable et les risques se sont légèrement contractés. Le nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA est en vigueur depuis le 16 septembre 2008.

Recommandations de la DSN

Au cours de la période sous revue, la DSN a adressé deux recommandations à ses commissions mères. La première concernait le suivi parlementaire du transfert des infrastructures du BLS SA dans une nouvelle société de gestion du réseau (BLS Réseau SA) et la seconde la question d'une possible pression sur le trafic régional, dans le secteur des lignes d'accès à l'axe du Saint-Gothard.

Cinq autres recommandations ont en outre été adressées à des autorités fédérales ou à des organes ou personnes auxquels ont été confiées des tâches de la Confédération. Deux d'entre elles concernaient la création évoquée ci-dessus de la société BLS Réseau SA, une la mise en service et l'alimentation en courant de traction de l'axe du Saint-Gothard, une la clé de répartition ainsi que le transfert de propriété

des équipements situés sur l'axe du Saint-Gothard qui ne sont pas directement nécessaires à l'exploitation ferroviaire, et la dernière la délimitation entre les projets NLFA et les projets connexes. (Source : communiqué de presse DSN, 29.04.2009)

Délibérations

11.06.2009 CE Pris acte du rapport.
25.09.2009 CN Pris acte du rapport.

Les deux conseils ont réservé un accueil globalement favorable au rapport de la Délégation de surveillance de la NLFA.

09.047 Loi sur l'aviation. Révision partielle I

Message du 20 mai 2009 relatif à la révision partielle I de la loi sur l'aviation (FF 2009 4405)

Situation initiale

Le présent projet constitue le premier volet de la révision en trois étapes de la loi sur l'aviation soumis au Parlement. Cette première révision partielle concrétise les principes directeurs établis par le rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2004. Elle définit en outre plus précisément les bases légales de l'activité de surveillance de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) et met la loi en phase avec le contexte juridique actuel.

Le Conseil fédéral demande également au Parlement d'autoriser la reprise du règlement (CE) no 216/2008 dans le cadre du Comité mixte Communauté/Suisse des transports aériens.

Les propositions de modification de la loi sur l'aviation concrétisent en partie les principes directeurs du rapport sur la politique aéronautique 2004. Elles portent plus précisément sur les points suivants:

- création des bases permettant de définir des normes allant au-delà des règles techniques reconnues et reflétant l'état actuel de la technique (meilleure pratique);
- dissolution de la Commission fédérale de la navigation aérienne;
- au chapitre de la régulation économique, établissement des principes régissant les redevances perçues pour les contrôles sur les aérodromes;
- introduction d'un nouveau modèle de financement des services de navigation aérienne, permettant d'éliminer les subventions croisées entre les différentes catégories d'aérodrome et de définir ces catégories en fonction de critères techniques;
- prise en charge temporaire par la Confédération des pertes de recettes enregistrées par Skyguide pour les services de navigation aérienne fournis à l'étranger;
- création d'une taxe de surveillance destinée à financer des postes supplémentaires à l'OFAC tout en y améliorant le taux de couverture des coûts;
- simplification des procédures d'enquête sur les accidents et possibilité de regrouper l'organisme d'enquête sur les accidents d'aviation et celui en charge des accidents dans les transports terrestres;
- compétence donnée à Skyguide de créer une filiale et inscription dans la loi de la compétence du Conseil fédéral de définir les objectifs stratégiques de Skyguide;
- compétence donnée à l'OFAC de définir des normes techniques et administratives par voie d'ordonnance;
- création d'une ordonnance régissant les atterrissages en campagne et abolition du système des autorisations délivrées cas par cas;
- abrogation des dispositions relatives à l'Ecole suisse d'aviation de transport;
- enfin, adaptation de la loi sur l'aviation aux nouvelles dispositions de la législation sur la protection des données.

La Suisse fait partie de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) depuis le 1er décembre 2006 en vertu de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68).

Le Parlement a donné son aval à cette participation en approuvant, à la fin de 2005, la décision correspondante du Comité des transports aériens Communauté/Suisse (Comité mixte). Par la même occasion, les Chambres ont adopté une modification de la loi sur l'aviation, qui donne au Conseil fédéral la compétence de conclure avec l'AESA des accords déléguant à cette dernière certaines prérogatives en matière de sécurité aérienne et de surveillance. L'organisation et les activités de l'AESA étaient régies par

le règlement (CE) no 1592/2002, remplacé depuis par le règlement (CE) no 216/2008. Ce dernier autorise désormais la Commission européenne à prendre des sanctions à l'encontre des entreprises de transport aérien. S'agissant d'une nouvelle compétence non prévue par une norme de délégation au Conseil fédéral, la reprise dudit règlement (sous la forme d'une modification de l'accord sur le transport aérien) requiert l'autorisation du Parlement. Le Comité mixte n'a cependant pas encore décidé quelles modifications devaient être apportées à l'accord sur le transport aérien. Le Conseil fédéral demande donc au Parlement de l'habiliter à approuver la future décision du Comité mixte visant à reprendre le règlement en question. Enfin, afin que l'approbation du Parlement ne soit plus nécessaire dans des cas similaires, la modification de la loi sur l'aviation s'accompagne d'une extension des compétences du Conseil fédéral en matière de conclusion d'accords internationaux. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur l'aviation (Loi sur l'aviation, LA)

16.03.2010	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
16.06.2010	CE	Divergences.
21.09.2010	CN	Divergences.
28.09.2010	CE	Adhésion.
01.10.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.
01.10.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Arrêté fédéral portant approbation de la poursuite de la participation de la Suisse à l'Agence européenne de la sécurité aérienne AESA (Reprise du règlement (CE) no 216/2008 dans l'annexe de l'accord entre la Suisse et la CE sur le transport aérien)

16.03.2010	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
16.06.2010	CE	Adhésion.
18.06.2010	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
18.06.2010	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Une minorité de la Commission des transports et des télécommunications du **Conseil national**, composée de membres du groupe UDC, a proposé de renvoyer la révision de la loi sur l'aviation (projet 1) au Conseil fédéral, le chargeant d'élaborer un nouveau projet qui devrait renforcer la compétitivité de l'industrie aéronautique suisse et non l'affaiblir par l'institution d'une nouvelle taxe de surveillance. Elle a ajouté que le Conseil fédéral devrait accepter le rejet catégorique de cette taxe, exprimé lors de la procédure de consultation. De plus, à ses yeux, les tâches et les coûts de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) en rapport avec l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) doivent être réduits. A l'issue du débat d'entrée en matière, la minorité a retiré sa proposition de renvoi.

Max Binder (V, ZH), rapporteur de la commission, a cité les éléments principaux de la révision partielle I : l'introduction d'une nouvelle taxe de surveillance à l'art. 6b, l'établissement, à l'art. 39, de principes régissant les redevances perçues pour les contrôles sur les aérodromes, l'introduction d'un nouveau modèle de financement des services de navigation aérienne, destiné à mettre fin au financement croisé des aéroports nationaux et régionaux, ainsi que la classification des aéroports dans des catégories selon l'art. 49, la prise en charge, pendant une période transitoire, des pertes de Skyguide provoquées par des prestations non indemnisées dans les pays voisins, conformément à l'art. 101b, et enfin, l'abrogation des dispositions relatives à l'Ecole suisse d'aviation de transport et la création d'une base légale permettant de définir les normes de sécurité allant au-delà des règles techniques reconnues.

Le débat a d'abord porté sur la taxe de surveillance relative à la sécurité de l'aviation civile et sur la création de 24 postes y afférents au sein de l'OFAC.

S'exprimant au nom du groupe UDC, Thomas Hurter (V, SH) a relevé que cette nouvelle taxe générerait des recettes supplémentaires d'environ 18 millions de francs. Selon lui, l'augmentation demandée n'est pas calculée sur la base des coûts effectifs ; il s'agit d'un impôt à part entière. Il a estimé qu'actuellement, tous les frais liés à la surveillance étaient déjà facturés aux entreprises concernées.

Porte-parole du groupe RL, Markus Hutter (RL, ZH) a souligné que la surveillance du secteur des transports fait clairement partie des tâches des autorités publiques, ajoutant que l'aviation de ligne finance

déjà ses infrastructures selon le principe de causalité. Selon lui, il est actuellement impossible de créer une nouvelle source de financement et d'imposer une nouvelle charge financière à l'aviation de ligne. Il faudrait demander un crédit supplémentaire ou passer par le budget ordinaire pour obtenir le financement des nouveaux postes nécessaires au sein de l'OFAC.

Soutenu par le camp rose-vert, le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a rappelé en vain les mesures d'économies décidées par le Parlement et les objections émises par les Commissions des finances et le Contrôle fédéral des finances, selon lesquelles l'OFAC ne couvre pas suffisamment les frais liés à la surveillance de la sécurité.

Au nom des Verts, Franziska Teuscher (G, BE) a expliqué que son groupe ne tenait absolument pas à réduire les prix de l'aviation au moyen d'une quelconque nouvelle disposition : l'aviation est un fléau pour l'environnement et pour de nombreuses personnes qui doivent en supporter les nuisances sonores en Suisse. Toutefois, vu le nombre croissant de voyageurs se déplaçant en avion et ainsi l'augmentation de l'activité aérienne, le domaine doit être réglementé de manière claire. C'est pourquoi les Verts étaient favorables à l'entrée en matière sur le projet. Franziska Teuscher a ajouté que les Verts estimaient néanmoins que le secteur de l'aviation devait supporter lui-même les coûts supplémentaires engendrés par l'activité de surveillance exercée par la Confédération ; la taxe de surveillance représente 13 centimes par voyageur et ne nuit donc guère à la compétitivité de l'aviation suisse.

Jacqueline Fehr (S, ZH), porte-parole du groupe socialiste, a estimé que la taxe de surveillance était supportable pour l'industrie aérienne suisse et que les postes supplémentaires étaient réellement nécessaires ; en France, en Allemagne et surtout en Grande-Bretagne, l'industrie de l'aviation civile prend en charge une part nettement plus élevée des frais de sécurité. Elle a expliqué que la majorité de la commission voulait confier une nouvelle mission à l'Etat et considérait que les postes devaient être financés par les impôts. De plus, à ses yeux, il était intéressant de voir combien la majorité bourgeoise s'empresserait de se rallier à l'idée d'une nouvelle tâche de l'Etat. Jacqueline Fehr a ajouté que, à l'instar du Conseil fédéral, le groupe socialiste était tout à fait favorable à la taxe de surveillance et s'opposait au traitement privilégié de l'industrie de l'aviation civile.

Par 124 voix contre 62, le conseil a rejeté la taxe de surveillance, alors que les Verts et les socialistes l'ont soutenue en bloc, comme certains membres du groupe CEg.

Le conseil a également débattu des redevances aéroportuaires (art. 39), qui devraient pouvoir être échelonnées en fonction du volume du trafic, et ce afin de garantir un taux d'occupation plus régulier dans les aéroports. La commission a ajouté que les compagnies aériennes enregistrant un fort volume de transfert ne devaient pas être désavantagées par rapport à la situation du marché. Marlies Bänziger (G, ZH) estimait que la commission, en apportant cette précision, intervenait dans le système d'économie de marché en faveur des compagnies aériennes qui voulaient transformer les grands aéroports en plateforme de correspondance. C'est pourquoi elle souhaitait biffer cette disposition, proposition que le conseil a balayée par 135 voix contre 24.

Contre l'avis du Conseil fédéral et de la majorité de la commission, le Conseil national a adopté une proposition individuelle déposée par Urs Hany (CEg, ZH) relative aux dispositions régissant la formation et le perfectionnement du personnel aéronautique (art. 103b). La Confédération serait ainsi chargée de participer au financement des cours de formation et de perfectionnement des pilotes. Cet article vise à remplacer les dispositions relatives à l'Ecole suisse d'aviation de transport, dispositions que le Conseil fédéral souhaite abroger. Une minorité bourgeoise de la commission a retiré ses propositions, dont les objectifs étaient similaires, en faveur de la proposition d'Urs Hany, dont la formulation était plus ouverte. Au nom du groupe vert, Anita Lachenmeier-Thüring (G, BS) a rappelé que dans certaines branches de l'économie, les entreprises doivent prendre en charge elles-mêmes la formation de leur personnel. Partant, elle a souligné qu'il n'y avait aucune raison de subventionner davantage la formation du personnel navigant, étant donné que la Confédération paie déjà une participation de 2,5 millions de francs. Andrea Hämmerle (S, GR) a également relevé que les CFF, tout comme la Poste, paient eux-mêmes la formation de leurs employés. Ainsi, l'argument selon lequel l'Etat devrait subventionner la formation du personnel navigant puisque le domaine du transport relève du service public, n'est pas convaincant. Par 109 voix contre 61, le conseil a adopté la proposition déposée par Urs Hany. Presque tous les députés des partis bourgeois ont voté pour la proposition, alors que le camp rose-vert s'y est opposé en bloc. En ce qui concerne les autres décisions, le Conseil national s'est rallié aux propositions de la majorité de sa commission.

Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté les modifications de la loi sur l'aviation par 105 voix contre 56. Le groupe socialiste, les Verts et certains membres du groupe CEg ont quant à eux voté contre le projet.

Pour ce qui est de l'arrêté fédéral portant approbation de la poursuite de la participation de la Suisse à l'AESA (projet 2), le conseil l'a adopté à l'unanimité.

Sans grande discussion, le **Conseil des Etats** a suivi la plupart des décisions du Conseil national. Ainsi, la taxe de surveillance destinée au financement des postes au sein de l'OFAC a été abandonnée définitivement. Une divergence est apparue entre les conseils en ce qui concerne les dispositions régissant les exigences techniques en matière de sécurité par rapport aux normes internationales (art. 108a, al. 1). Le Conseil national avait préféré une formulation plus ouverte que celle du Conseil fédéral. Devant la Chambre haute, Paul Niederberger (CEg, NW) a souligné que cette formulation conduirait à une réglementation excessive. Il a toutefois proposé d'adopter le texte du Conseil national, proposition que le conseil a rejetée par 19 voix contre 14. Il a également soulevé quelques divergences minimes, qui n'ont donné lieu à aucune discussion.

Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté à l'unanimité la révision de la loi sur l'aviation et l'arrêté fédéral portant approbation de la poursuite de la participation de la Suisse à l'AESA (projet 2).

Lors de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** s'est rallié à la version du Conseil fédéral et du Conseil des Etats sur différents points de nature rédactionnelle. Par ailleurs, il existait une divergence portant sur le contenu de l'art. 108a, al. 1 ; une minorité, formée par le camp bourgeois, souhaitait en effet proposer au Conseil fédéral qu'il ne soit possible d'aller au-delà des standards internationaux en matière de sécurité du trafic aérien " que dans des cas exceptionnels dûment motivés ". Par 91 voix contre 78, le Conseil national s'est cependant rallié, sur proposition de la majorité de sa commission, au point de vue du Conseil fédéral et du Conseil des Etats. L'art. 108a, al. 1, dispose ainsi que le Conseil fédéral établit les exigences techniques fondamentales en matière de sécurité du trafic aérien, qu'il se fonde à cet effet sur les prescriptions internationales qui sont contraignantes pour la Suisse, et qu'il tient compte de l'état de la technique et de l'impact économique.

Une seconde proposition de minorité, déposée par le groupe UDC, visait à biffer purement et simplement tout l'alinéa ; elle a été rejetée par 121 voix contre 50.

La dernière divergence, portant sur le financement des aérodromes régionaux, a quant à elle été éliminée, le **Conseil des Etats** s'étant rallié sans opposition à l'avis du Conseil national.

Au vote final, le Conseil national a adopté le projet par 165 voix contre 21 - toutes émanant du groupe des Verts - et 5 abstentions, et le Conseil des Etats, par 42 voix contre 0.

09.049 Loi sur la poste

Message du 20 mai 2009 relatif à loi sur la poste (FF 2009 4649)

Situation initiale

La loi sur la poste vise principalement les deux objectifs suivants: d'une part, la mise en oeuvre du mandat constitutionnel qui consiste à assurer le service universel par la fourniture de services postaux et de services de paiement à l'ensemble de la population; d'autre part, l'ouverture complète du marché postal pour les prestataires privés.

Les grandes lignes de la loi sur la poste se présentent comme suit.

- Ouverture complète du marché: la loi sur la poste prévoit que le monopole des lettres sera complètement supprimé par arrêté fédéral sujet au référendum une année après son entrée en vigueur. La limite du monopole sera maintenue à 50 g jusqu'à cette date. Toutefois, la loi contient d'ores et déjà des dispositions qui régissent l'ouverture complète du marché.

- Garantie du service universel: la loi sur la poste contient le principe selon lequel un service universel accessible à tous et finançable, proposant des services postaux et des services de paiement, doit être assuré sur l'ensemble du territoire. En outre, elle définit les produits des services postaux proposés dans ce contexte. La Poste Suisse se voit octroyer un mandat légal pour la fourniture du service universel.

- Financement du service universel: pendant la durée du monopole, la fourniture du service universel comprenant des services postaux et des services de paiement est financée par les recettes provenant de ces prestations. Après ouverture complète du marché, les services postaux doivent être fournis de manière à couvrir leurs coûts. Si l'obligation de fournir le service universel engendre des coûts nets pour la Poste, celle-ci peut les faire valoir. L'autorité de régulation instaure un fonds à cet effet qui devra être alimenté par tous les prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annoncer. Si le fonds ne suffit pas, il conviendra de prévoir des contributions étatiques.

- Réglementation du marché: la loi sur la poste crée les mêmes conditions pour tous les acteurs du marché. Toutes les entreprises actives sur le marché postal sont soumises à la même réglementation. Il n'est possible de déroger au principe de l'égalité des droits et des obligations que si la fourniture du service universel l'exige impérativement. A titre de mesure d'accompagnement de la libéralisation du marché, on introduit pour tous les prestataires de services postaux l'obligation de négocier une convention collective de travail et de respecter les conditions de travail usuelles dans la branche.
- Interopérabilité: la loi sur la poste contient des dispositions qui régissent l'accès aux cases postales et l'échange de données d'adresses. Ces dispositions garantissent le bon fonctionnement des services postaux.
- Régulation et surveillance: la loi sur la poste comprend les principes qui régissent le fonctionnement de l'autorité de régulation postale (PostCom) et du service technique, assortis d'une claire attribution des compétences à l'autorité de régulation postale et des voies de recours correspondantes. L'autorité de régulation est notamment tenue de surveiller le marché postal et les prestataires soumis à l'obligation d'annoncer. Le service technique assume les tâches en matière de politique postale.
- Organe de conciliation: la loi sur la poste prévoit un organe de conciliation auquel les consommateurs peuvent s'adresser en cas de litige avec les prestataires. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi sur la poste (LPO)

01.12.2009	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
23.09.2010	CN	Début du traitement
29.09.2010	CN	Divergences.
30.11.2010	CE	Divergences.
07.12.2010	CN	Divergences.
14.12.2010	CE	Adhésion.
17.12.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.
17.12.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.

Lors de l'entrée en matière, le **Conseil des Etats** a débattu simultanément de la loi sur la poste (LPO) et de la nouvelle loi sur l'organisation de la Poste (LOP) [voir objet 09.050].

Différents représentants de la gauche comme du camp bourgeois ont proposé de ne pas entrer en matière sur ces projets. Theo Maissen (CEg, GR) a ainsi contesté une quelconque nécessité de légiférer en la matière. Il a jugé que la loi sur la poste en vigueur était bonne et que le service universel assuré par la Poste se révélait suffisant jusque dans les zones rurales et les régions de montagne. Seules les prestations relevant du courrier exprès sont mauvaises, a déclaré Theo Maissen, faisant remarquer que ce pan du service postal avait pourtant été libéralisé. Et de souligner qu'en Allemagne, où le marché postal avait été intégralement libéralisé le 1er janvier 2008, les prestations s'étaient détériorées depuis et avaient renchéri. Géraldine Savary (S, VD) a elle aussi proposé de ne pas entrer en matière sur les projets de loi, estimant qu'une ouverture complète du marché postal mettrait en péril le financement du service universel, alors que les consommateurs réclament un service postal rapide et fiable. L'UE ne devrait d'ailleurs pas exercer de pression excessive, a-t-elle avancé, car ses pays membres ne se précipitent pas avec enthousiasme vers la libéralisation. La députée socialiste a en outre fait remarquer qu'en Grande-Bretagne, en Autriche et en Italie, la libéralisation n'avait pour ainsi dire pas empêché la persistance d'un monopole. Divers représentants des régions périphériques et des régions de montagne ont abondé dans le sens de Theo Maissen et de Géraldine Savary.

A l'inverse, les partisans de l'ouverture du marché postal ont indiqué que cette mesure garantirait aux consommateurs la liberté de choix et des prix plus avantageux. Selon eux, la Suisse devrait libéraliser son marché postal pour éviter de compromettre les chances d'expansion de la Poste au sein de l'UE.

Peter Bieri (CEg, ZG), qui s'exprimait au nom de la Commission des transports et des télécommunications (CTT), a invité l'assemblée à opérer une distinction entre la question de l'ouverture du marché postal et la nécessité de procéder à la révision concernée. Il était en effet urgent, a-t-il souligné, de réviser une loi obsolète pour être en mesure de réguler le marché de demain. Les partisans du maintien du monopole pourraient toujours défendre leur proposition après l'entrée en matière, lors de la discussion par article, a-t-il précisé.

Quant au conseiller fédéral Moritz Leuenberger, il a rappelé que le marché des services express et coursier, ainsi que celui de l'expédition des lettres de plus de 50 grammes et des colis étaient déjà ouverts à la concurrence. Or, la loi en vigueur reposait encore sur le principe d'une situation de monopole, d'où une inégalité de traitement entre la Poste et ses concurrents. Le conseiller fédéral a ajouté que l'expérience faite avec la libéralisation du marché de l'électricité, qui avait vu le rejet du premier projet en votation populaire, n'avait pas été vaine et que l'on avait par conséquent opté cette fois pour une démarche échelonnée : on commencerait par adopter la nouvelle loi sur la poste et ce n'est qu'un an après son entrée en vigueur que l'on se pencherait sur un projet distinct concernant la suppression du monopole sur les lettres. La loi et l'arrêté relatif à la poursuite de l'ouverture du marché seraient tous deux sujets au référendum facultatif.

Par 26 voix contre 15, le conseil a finalement décidé d'entrer en matière sur la LPO.

Au cours de la discussion par article, René Imoberdorf (CEg, VS) a proposé, au nom d'une minorité de la commission, de renoncer à l'ouverture intégrale du marché, ce qui se traduirait par le maintien du monopole de la Poste sur l'acheminement des lettres de moins de 50 grammes. L'assemblée a rejeté cette proposition de justesse, par 20 voix contre 19. Elle n'a pas réservé de sort plus favorable à une proposition émanant d'une minorité emmenée par Claude Hêche (S, JU) : portant sur l'extension d'un an à trois ans du délai séparant l'entrée en vigueur de la LPO de la présentation, par le Conseil fédéral, d'un arrêté fédéral sur l'ouverture complète du marché (art. 42), la proposition en question a été rejetée par 21 voix contre 17.

L'encouragement indirect de la presse par une participation aux frais de distribution des journaux locaux et régionaux ainsi que des publications de la presse associative a donné lieu à un vaste débat. Cette politique de soutien devrait être maintenue jusqu'à nouvel ordre. La Chambre haute a rejeté d'extrême justesse, soit par 21 voix contre 20, la proposition d'une minorité emmenée par Filippo Lombardi (CEg, TI), qui visait à faire passer les subventions de 30 à 50 millions de francs par année.

Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté le projet par 21 voix contre 10 et 4 absents.

Au **Conseil national**, une minorité de la commission, composée de membres du groupe des Verts, a proposé de ne pas entrer en matière sur la LPO, mettant en avant la fiabilité de la Poste et son large éventail de prestations. Elle souhaitait par ailleurs le maintien du monopole sur l'acheminement des lettres de moins de 50 grammes, afin que le service universel soit garanti sur l'ensemble du territoire et que toutes les zones habitées soient desservies au même prix. Andrea Hämmerle (S, GR), rapporteur de la commission aux côtés de Chiara Simoneschi-Cortesi (CEg, TI), a souligné que la législation sur la poste était un sujet délicat et que les principaux points sur lesquels portait la révision avaient été approuvés de justesse au sein de la commission. Toutefois, une large majorité de la commission proposait d'entrer en matière sur la loi sur la poste, puisque différents points de la réforme n'avaient, pour l'essentiel, pas été contestés, à l'exception de la question de l'ouverture du marché. Sur ce dernier point, Andrea Hämmerle a indiqué qu'une courte majorité de la commission recommandait de mettre fin au monopole de façon prudente et échelonnée, convaincue qu'une ouverture complète et immédiate du marché aurait plutôt tendance à porter préjudice aux clients et aux régions périphériques et qu'elle fragiliserait fortement la Poste. La majorité de la commission a par ailleurs souligné qu'un projet de libéralisation totale de la Poste ne serait pas accepté par le peuple.

Lors du débat sur l'entrée en matière, les porte-parole des groupes du PS et des Verts, mais également ceux du CEg et du PBD ont annoncé que leurs groupes se prononceraient, de façon générale, contre la suppression du monopole sur l'acheminement des lettres de moins de 50 grammes, le groupe CEg étant le plus farouche opposant à cette suppression.

Finalement, le Conseil national a décidé, par 157 voix contre 18, d'entrer en matière sur la loi sur la poste et, par 118 voix contre 57 (cf. l'objet 09.050), d'entrer en matière sur la loi sur l'organisation de la Poste.

Au cours de la discussion par article, les conditions du service universel, que la Poste a obligation d'assurer, ont été précisées, de même que l'étendue de ses attributions (art. 13). La majorité de la commission a obtenu gain de cause face aux exigences plus ou moins élevées de la gauche et des Verts ainsi que du parti bourgeois. Les envois postaux seront ainsi distribués à domicile au moins cinq jours par semaine dans toutes les zones habitées à l'année. Le Conseil fédéral et le Conseil des Etats avaient voulu ajouter des exceptions et autoriser d'autres formes de distribution, dispositions que le Conseil national a souhaité biffer. La Chambre basse a également décidé à une courte majorité d'inscrire à l'al. 3 qu'un réseau d'offices de poste et d'agences couvrant l'ensemble du pays garantirait le service universel, dans toutes les régions, pour tous les groupes de la population à une distance raisonnable (art. 13, al. 3).

A une large majorité, le Conseil national a décidé d'augmenter les subventions pour réduire les coûts du transport des journaux : le montant alloué à la presse locale et régionale passera de 20 à 30 millions de francs par an, et celui alloué aux journaux et périodiques des associations à but non lucratif (presse associative et presse des fondations), de 10 à 20 millions. Les titres faisant partie d'un réseau de têtes dont le tirage total dépasse 100 000 exemplaires ne toucheront quant à eux pas de subventions. Le Conseil national a en outre, tout comme le Conseil des Etats avant lui, biffé la proposition du Conseil fédéral visant à limiter dans le temps l'octroi de ces aides (fin 2014 pour la presse locale et régionale et fin 2011 pour la presse associative).

S'agissant de l'acheminement des lettres de moins de 50 grammes, le Conseil national a suivi la proposition de la majorité de sa commission : il a décidé, par 102 voix contre 82, de maintenir le monopole de la Poste et a donc biffé les dispositions concernées du projet de loi (Section 4). Il a en outre demandé au Conseil fédéral de soumettre au Parlement, trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, un rapport évaluant les conséquences de l'ouverture du marché en Suisse et à l'étranger et proposant les mesures à venir (art. 42, 42a).

L'ensemble du groupe RL et une majorité du groupe UDC ont voté pour la suppression du monopole tandis que les groupes du PS, des Verts et du PBD ainsi que la quasi-totalité des membres du CEg voulaient le maintenir. Certains conseillers nationaux issus du camp bourgeois et venant de régions périphériques ont exprimé eux aussi leurs craintes d'assister à une hausse des prix accompagnée d'une baisse de la qualité des prestations si le monopole était levé, avec par exemple la fermeture d'offices de postes ou une diminution de la fréquence de distribution du courrier. Ils ont fait valoir qu'en cas d'ouverture du marché, les concurrents du secteur privé accorderaient sans doute la priorité aux agglomérations et aux clients importants, ce qui pénaliserait les régions périphériques. La Poste ne pourrait garantir le service universel qu'en conservant son monopole et son autonomie financière.

Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 152 voix contre 26. Le groupe RL s'y est opposé.

Lors de l'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a lui aussi biffé de l'avant-projet l'ouverture du marché, même si, en première lecture, il avait décidé, par 20 voix contre 19, de la maintenir.

S'agissant du mandat de la Poste relatif au service universel, les deux conseils partageaient le même avis. La Chambre haute souhaitait toutefois compléter la disposition selon laquelle la distribution des envois postaux est assurée, au moins cinq jours par semaine dans toutes les zones habitées à l'année : elle a ainsi décidé que le Conseil fédéral pourrait prévoir des exceptions pour certains ménages dont le domicile est d'un accès extrêmement difficile, d'une part, et d'autres formes de distribution, d'autre part. Dans tous les cas, la Poste devrait garantir la confidentialité et la sécurité de ses prestations.

En ce qui concerne les subventions accordées à la livraison de journaux comme aide indirecte à la presse, le Conseil des Etats s'est rallié au Conseil national et a également augmenté les contributions correspondantes ; toutefois, le frein aux dépenses n'a pas recueilli la majorité qualifiée de tous les députés : le conseil n'a donc pas éliminé cette divergence par rapport au Conseil national.

Par 98 voix contre 79, le **Conseil national** a maintenu sa décision de n'accorder aucun rabais pour la distribution de têtes dont le tirage global est supérieur à 100 000 exemplaires, décision que le **Conseil des Etats** - qui avait auparavant décidé de laisser au Conseil fédéral le soin de définir les conditions d'octroi des rabais - a finalement suivie. En adoptant le frein aux dépenses par 29 voix contre 9, ce dernier a en outre libéré les 50 millions de francs de subventions octroyées à la distribution de journaux.

Au vote final, le Conseil national a adopté le projet par 154 voix contre 24, une grande majorité des libéraux-radicaux et certains membres du groupe UDC s'étant opposés à la loi sur la poste. Le Conseil des Etats a quant à lui adopté le projet par 36 voix contre 6.

09.050 Organisation de la Poste Suisse. Loi

Message du 20 mai 2009 relatif à la loi fédérale sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (Loi sur l'organisation de la Poste, LPO) (FF 2009 4731)

Situation initiale

La nouvelle loi sur l'organisation de la Poste vise à donner à La Poste Suisse la base légale qui lui permettra de relever les nombreux défis de l'avenir. La forme juridique de la société anonyme lui assure la souplesse de gestion requise tandis que la participation et la stratégie de la Confédération, propriétaire et garante de la bonne marche de l'entreprise, garantissent un contrôle fédéral suffisant.

En tant que fournisseur de services postaux, de services de paiement et de transport de voyageurs, la Poste est l'une des plus grandes entreprises de Suisse; en tant que garante du service universel et en tant qu'employeur, son importance pour l'économie nationale est incontestée. Elle opère sur différents marchés en rapide mutation. Tous ces marchés sont marqués par un durcissement constant de la concurrence. Les derniers monopoles seront abolis dans toute l'Europe d'ici à 2013, notamment dans l'un des principaux secteurs d'activité de la Poste, le marché des lettres et des colis. Par ailleurs, les canaux de communication électroniques se substituent de plus en plus au courrier classique. En même temps, la Poste demeure la garante d'un service universel suffisant en matière de services postaux et de paiement, proposé à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays; elle est en outre à l'échelle nationale l'un des principaux opérateurs du trafic régional des voyageurs.

Afin de pouvoir satisfaire à moyen et à long terme aux exigences du marché libre tout en assurant un service public, la Poste devra disposer d'un cadre juridique fondamentalement remanié.

La révision totale de la loi sur l'organisation de la Poste poursuit les objectifs suivants:

- la Poste devra bénéficier dans toute la mesure du possible des mêmes conditions que ses concurrents. Elle ne devra être ni avantagée ni défavorisée par des conditions imposées unilatéralement.
- elle devra être en mesure d'adapter sa structure à la libéralisation et aux rapides mutations des marchés.

C'est pourquoi le présent projet propose les nouveautés suivantes:

- la Poste sera transformée en une société anonyme de droit public;
- les rapports de service seront désormais régis par le code des obligations;
- la loi comprendra une disposition sur les objectifs de la Poste qui précisera les prestations que celle-ci sera autorisée à fournir;
- la Confédération s'assure dans la loi la majorité des actions de l'entreprise et y inscrit sa stratégie de propriétaire, qui a fait ses preuves (objectifs stratégiques et accès privilégié aux informations);
- le privilège fiscal de la Poste et la garantie de l'Etat sont supprimés;
- en tant que filiale de la Poste, PostFinance est transformée en société anonyme de droit privé dont les activités sont soumises à la surveillance ordinaire des marchés financiers.

Ces nouveautés n'auront pas d'incidence sur le rôle de propriétaire de la Confédération.

En revanche, l'assujettissement intégral de la Poste à l'impôt générera des recettes fiscales aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Les rapports de service étant dorénavant régis par le code des obligations, les employés de la Poste ne seront plus soumis à la loi sur le personnel de la Confédération, ce qui devrait avoir des incidences sur les conditions d'engagement, mais non sur la situation de l'emploi. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur l'organisation de La Poste Suisse (Loi sur l'organisation de la Poste, LOP)

07.12.2009	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
23.09.2010	CN	Début du traitement
29.09.2010	CN	Divergences.
30.11.2010	CE	Divergences.
07.12.2010	CN	Adhésion.
17.12.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.
17.12.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** a mené le débat d'entrée en matière sur la loi sur l'organisation de la Poste (LOP) en même temps que celui concernant la loi sur la poste (voir objet 09.049). Il a ensuite procédé à la discussion par article de la loi sur la poste avant d'entamer celle portant sur la LOP.

La Chambre haute a décidé, sans opposition, d'entrer en matière sur la LOP. Sur proposition de sa Commission des transports et des télécommunications, elle s'est ralliée dans les grandes lignes au projet du Conseil fédéral. Quelques députés et minorités ont déposé des propositions, qui n'ont toutefois pas reçu le soutien du conseil.

Selon le projet du Conseil fédéral, PostFinance n'a explicitement pas le droit d'octroyer de crédits ou d'hypothèques à des tiers (art. 3, al. 3), en raison de son statut de filiale de la Poste relevant du droit privé. Theo Maissen (CEg, GR) a proposé de lever cette interdiction ; à ses yeux, la Poste devrait avoir le droit d'être active dans le secteur bancaire afin de faire des bénéfices qui lui permettent de financer le

service universel. Les opposants à cette proposition ont relevé les risques auxquels la Poste ne manquerait pas de s'exposer dans le secteur bancaire et leur opinion l'a finalement emporté : par 25 voix contre 11, le conseil a rejeté la proposition déposée par Theo Maissen. Par 24 voix contre 8, il a également rejeté clairement une proposition de Maximilian Reimann (V, AG), certes plus modérée mais allant dans la même direction ; le député avait proposé d'accorder à PostFinance le droit d'octroyer des crédits lombards. Par ailleurs, la nouvelle disposition selon laquelle le personnel de la Poste est engagé sous le régime du droit privé, en vertu du code des obligations, n'a suscité aucun débat. Une minorité de la commission emmenée par Géraldine Savary (S, VD) et Claude Hêche (S, JU) a toutefois proposé d'inscrire dans la loi l'obligation pour la Poste de négocier et de conclure une convention collective de travail avec les associations du personnel (art. 9, al. 2). Géraldine Savary souhaitait ainsi éviter que les conditions de travail des collaborateurs de la Poste ne tombent au niveau de celles des entreprises concurrentes. Le conseil a cependant rejeté cette proposition par 24 voix contre 9.

Après que le conseil eut décidé, à l'art. 10 du projet, d'assimiler la Poste aux sociétés de capitaux privées en matière d'imposition fiscale, Theo Maissen a déposé une proposition individuelle visant à ce que les prestations postales relevant du service universel ne soient plus assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée. Il a expliqué que cela permettrait à la Poste de lutter à armes égales avec ses concurrents internationaux, arguant que toutes les anciennes administrations des postes européennes, à l'exception de celles de la Suède, de la Finlande et de la Slovénie, sont exemptées de la taxe sur la valeur ajoutée au moins pour le service universel. Sa proposition a été rejetée par 21 voix contre 9.

Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté le projet par 23 voix contre 4 et 5 abstentions.

Au **Conseil national**, le débat d'entrée en matière sur la loi sur l'organisation de la Poste (LOP) et celui concernant la loi sur la poste (cf. objet 09.049) ont également été menés conjointement. Une minorité rose-verte de la commission a proposé de ne pas entrer en matière sur la LOP. Sans succès, puisque l'entrée en matière a finalement été votée par le Conseil national par 118 voix contre 57.

Une minorité de la commission composée de membres des groupes socialiste et vert s'est opposée au changement de forme juridique de la Poste, à savoir à la transformation de cet établissement de droit public en une société anonyme de droit public (art. 2 et 13). Franziska Teuscher (G, BE), membre de cette minorité et porte-parole du groupe des Verts, a souligné que cette transformation ne répondait à aucune nécessité, mais à une visée idéologique. Devant la commission, les représentants de la Poste ont toujours affirmé que sa forme juridique actuelle ne la limitait en rien dans l'exercice de son mandat et qu'elle ne restreignait pas non plus sa capacité d'innovation, comme tendent d'ailleurs à le prouver les 200 millions de francs que la Poste rapporte chaque année à la Confédération. Markus Hutter (RL, ZH), porte-parole du groupe libéral-radical, ne partageait pas cet avis ; selon lui, tous les spécialistes s'accordent à dire que le statut de société anonyme de droit public constituerait la forme juridique la plus appropriée pour la Poste. En outre, toutes les autres entreprises actives dans le domaine des infrastructures de la Confédération sont des sociétés anonymes de droit public ; Markus Hutter ne voyait donc aucune raison pour que la Poste ne bénéficie pas du même statut que les CFF ou Swisscom par exemple. La proposition de la minorité rose-verte qui visait à maintenir le statut d'établissement autonome de droit public de la Poste a finalement été rejetée par 126 voix contre 52.

Une autre proposition de minorité, qui souhaitait faire de la Confédération l'unique actionnaire de la Poste, a également été rejetée par deux tiers des voix. Comme le Conseil fédéral le prévoit dans son projet, la Confédération devrait simplement détenir la majorité du capital et des voix.

Une minorité formée de la gauche et des Verts a proposé de transformer PostFinance en une banque postale habilitée à octroyer des crédits et des hypothèques en Suisse (art. 3, al. 2 et 3) - jusqu'ici, PostFinance était autorisée à commercialiser uniquement des produits proposés par ses banques partenaires. Le Conseil national a rejeté cette proposition par 101 voix contre 67.

S'exprimant au nom d'une autre minorité, composée de membres des groupes PS et CEg ainsi que du groupe des Verts, Fabio Pedrina (S, TI) a proposé que la Poste demeure l'unique actionnaire de PostFinance SA (art. 14, al. 2). Le Conseil national s'est toutefois rallié à la majorité de la commission et à la proposition du Conseil fédéral par 125 voix contre 61, estimant que la Poste devait simplement détenir " la majorité des voix et des actions " de la nouvelle entreprise PostFinance.

Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet par 97 voix contre 83. Les groupes UDC, CEg et PBD ont voté en bloc pour le projet ; l'ensemble des groupes PS et RL (à deux exceptions près) et du groupe des Verts s'y sont fermement opposés.

Lors de l'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** s'est rallié aux petites précisions rédactionnelles apportées par le Conseil national. En ce qui concerne la disposition ajoutée par le Conseil

national prévoyant que la loi sur la poste et celle sur l'organisation de la Poste devaient entrer en vigueur en même temps, la Chambre haute a ajouté une précision selon laquelle le Conseil fédéral pourrait anticiper l'entrée en vigueur des dispositions nécessaires à la conversion de la Poste en une société anonyme de droit public. Ainsi, la nouvelle entreprise La Poste SA devrait être opérationnelle au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

Le **Conseil national** a suivi tacitement la modification apportée par la Chambre haute.

Au vote final, le Conseil national a adopté la loi sur l'organisation de la Poste par 100 voix contre 75. Les groupes CEG et PBD ont voté en bloc pour la loi et le groupe UDC a dit oui à quelques exceptions près. Pour leur part, tous les membres du groupe socialiste se sont opposés au projet, soutenus par une grande majorité des Verts et des libéraux-radicaux.

Au vote final, le Conseil des Etats a adopté le projet par 28 voix contre 4 et 11 abstentions.

09.064 Navigation sur le lac Majeur et le lac de Lugano. Convention avec l'Italie

Message du 18 août 2009 relatif à l'approbation de la modification de la Convention entre la Suisse et l'Italie concernant la navigation sur le lac Majeur et le lac de Lugano (FF 2009 5235)

Situation initiale

La Convention du 2 décembre 1992 entre la Suisse et l'Italie concernant la navigation sur le lac Majeur et le lac de Lugano est entrée en vigueur le 1er juin 1997. Elle régit divers aspects de la navigation sur les deux lacs frontaliers.

Ces dernières années, l'Italie a, dans le cadre de mesures de libéralisation, adapté sa législation en matière de navigation, laquelle diverge désormais des dispositions énoncées dans la convention bilatérale précitée en ce qui concerne l'obligation d'obtenir le permis de conducteur et celle d'identifier les bateaux (plaques minéralogiques, immatriculation).

La Commission mixte consultative a élaboré une solution visant à assurer la sécurité juridique. En vertu de la révision partielle de la convention, à l'avenir, les bateaux italiens devront également porter des marques d'identification sur le territoire italien pour autant que la convention et le Règlement international pour la navigation sur le lac Majeur et le lac de Lugano le prévoient.

En ce qui concerne le permis de conduire, le conducteur reste soumis à la législation de l'Etat signataire dans lequel il a son domicile. Aux termes de la convention, la conduite de voiliers ne requiert plus de permis. Pour des raisons de sécurité, une limite de puissance est introduite pour les bateaux motorisés. Il en résulte que, sur le territoire de l'autre Etat signataire, la détention d'un permis est obligatoire si la puissance de propulsion du bateau dépasse 30 kW. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de la modification de la Convention entre la Suisse et l'Italie concernant la navigation sur le lac Majeur et le lac de Lugano

10.12.2009 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

15.06.2010 CN Adhésion.

L'objet a été accepté par les deux conseils à l'unanimité et sans discussion.

09.083 Trafic d'agglomération. Libération des crédits à partir de 2011

Message du 11 novembre 2009 relatif à l'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2011 (FF 2009 7509)

Situation initiale

Sur une période de 20 ans, six milliards de francs seront prélevés sur le fonds d'infrastructure afin d'améliorer les infrastructures de transport de certaines villes et agglomérations. L'Assemblée fédérale a déjà libéré 2,6 milliards de francs pour financer 23 projets urgents prêts à être réalisés. Le Conseil fédéral

est chargé de présenter à l'Assemblée fédérale, avant fin 2009, un projet de répartition des quelque 3,4 milliards de francs restants entre les agglomérations.

Ces fonds seront répartis en plusieurs étapes: 1,51 milliard de francs seront libérés de 2011 à 2014 et 1,23 milliard de francs supplémentaires seront vraisemblablement alloués à partir de 2015. Il restera ainsi une réserve de 699 millions de francs, qui seront dès 2015 à la disposition d'agglomérations n'ayant pas encore reçu d'aide. Le présent message traite de la libération des crédits à partir de 2011. En tout, 30 projets d'agglomération ont été soumis à la Confédération. La réalisation de toutes les mesures prévues d'ici à 2018 supposerait des investissements de quelque 17 milliards de francs. La Confédération devrait participer au financement à raison d'environ 40 %, soit 6,8 milliards de francs, montant nettement supérieur aux 3,4 milliards disponibles. Le Conseil fédéral est par conséquent forcé de se concentrer sur les mesures présentant le meilleur rapport coût-utilité.

Il est prévu d'allouer des contributions fédérales pour 26 des 30 projets d'agglomération présentés. La libération des crédits pour chacune de ces mesures interviendra durant la première ou la deuxième étape de financement, en fonction de leur efficacité. Les 1,51 milliard de francs de la première étape bénéficieront non seulement aux grandes agglomérations de Zurich, Bâle, Genève, Berne et Lausanne-Morges, qui sont confrontées aux plus graves problèmes en matière de transport et d'environnement, mais aussi aux plus petites agglomérations. Grâce aux moyens mis à leur disposition, toutes ces agglomérations pourront améliorer considérablement leurs systèmes de transport. Le Parlement devrait, dans la mesure du possible, libérer les fonds de la première étape de financement d'ici à fin 2010, ce qui permettra aux agglomérations d'entamer la mise en oeuvre dès début 2011.

Les fonds de la deuxième étape seront alloués dans environ quatre ans. Le Conseil fédéral présentera au Parlement un nouveau message portant sur les mesures complémentaires qui seront adoptées pour les projets d'agglomération retenus. Leur rapport coût-utilité sera toutefois encore contrôlé au préalable. Ces projets seront évalués en fonction des critères prévus par la loi tels que l'amélioration qualitative du système de transport, l'accroissement de la densification urbaine, la réduction de la charge environnementale et de la consommation des ressources ainsi que l'amélioration de la sécurité du trafic.

Par le présent message et l'arrêté fédéral qui l'accompagne, le Conseil fédéral propose au Parlement d'adopter le programme en faveur du trafic d'agglomération et de libérer les ressources nécessaires au financement des projets d'agglomération, pour un montant de 1510,62 millions de francs. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2011

16.06.2010 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

21.09.2010 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a examiné conjointement l'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2011 et celui concernant le programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales et l'allocation des moyens financiers nécessaires (09.084). Il s'est également penché sur une initiative de sa Commission des transports et des télécommunications (voir objet 10.402), qui vise à injecter 850 millions de francs supplémentaires dans le fonds d'infrastructure.

La Chambre haute a décidé sans opposition d'entrer en matière sur les projets. Christoffel Brändli (V, GR), rapporteur de la commission, a exhorté le conseil à suivre les recommandations de cette dernière sans modifier le texte. Il a expliqué que tout changement mettrait en péril l'équilibre fragile de l'ensemble. De plus, il a souligné que la commission était consciente du fait que chaque député souhaiterait davantage de fonds pour sa région, mais que tenir compte de tous les desiderata reviendrait à enterrer les projets.

Suivant la proposition de sa commission, le Conseil des Etats a adopté les projets du Conseil fédéral sans opposition, y ajoutant toutefois une précision minimale au sujet des financements préalables par les agglomérations. Les propositions visant à augmenter les moyens alloués à Zurich et à Bâle ont été retirées. Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté les deux projets à l'unanimité.

A l'instar du Conseil des Etats, le **Conseil national** a examiné conjointement les trois projets relatifs au fonds d'infrastructure (09.083, 09.084, 10.402). Au cours de la discussion par article concernant la

libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2011, il s'est rallié aux décisions du Conseil des Etats. Le Conseil national n'a laissé aucune chance aux propositions de conseillers nationaux bernois et bâlois, qui souhaitaient prolonger les lignes de tram des villes de Berne et de Bâle et, partant, augmenter les moyens alloués à ces agglomérations. Au vote sur l'ensemble, les projets ont été adoptés à l'unanimité.

09.084 Elimination des goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales. Allocation des moyens financiers nécessaires

Message du 11 novembre 2009 relatif au programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales et à l'allocation de moyens financiers nécessaires (FF 2009 7591)

Situation initiale

L'Assemblée fédérale a fixé l'entrée en vigueur de la loi sur le fonds d'infrastructure (LFINfr; RS 725.13) au 1er janvier 2008. Conformément à cette loi, la Confédération allouera, pendant 20 ans, 20,8 milliards de francs issus du financement spécial pour la circulation routière à une gestion de la mobilité efficace et respectueuse de l'environnement. Une partie de ces moyens sera affectée à l'élimination des goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales.

La définition des mesures dans le cadre de la loi sur le fonds d'infrastructure se fonde sur une vue d'ensemble qui intègre tous les modes et moyens de transport, avec leurs avantages et leurs inconvénients, et privilégie des variantes efficaces par rapport à la création de nouvelles infrastructures. Par le présent message, le Conseil fédéral soumet au Parlement le volet de cette vue d'ensemble relatif à l'élimination des goulets d'étranglement.

Le projet met en évidence les tronçons du réseau des routes nationales qui présenteront à l'avenir une surcharge inacceptable. Sur cette base, le Conseil fédéral soumet un programme de mesures destinées à éliminer les goulets d'étranglement de ce réseau.

Le Conseil fédéral demande que les projets urgents soient déterminés et que les ressources financières nécessaires soient allouées. En outre, il soumet à titre d'information l'ordre de priorité des autres projets d'élimination des engorgements du réseau et sollicite l'allocation des moyens financiers nécessaires à la réalisation des travaux de planification complémentaires.

La réalisation du programme permettra d'éliminer des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales sur une longueur approximative de 81 kilomètres.

L'accent est mis sur les goulets particulièrement critiques dans les grandes agglomérations de Suisse.
(Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant le programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales et l'allocation des moyens financiers nécessaires

16.06.2010 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

21.09.2010 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet à l'unanimité et sans en débattre. Au **Conseil national**, une minorité emmenée par Jean-Pierre Grin (V, VD) visait à accorder davantage d'attention à l'étude de l'élargissement du tronçon entre Nyon et Morges-Ouest ; cette proposition a été rejetée par 147 voix contre 25. Au vote sur l'ensemble, le Conseil national adopté le projet sans le modifier et sans en débattre davantage, par 152 voix contre 10 (toutes provenant du groupe des Verts) et 12 abstentions.

09.473 Initiative parlementaire (Commission des transports et des télécommunications). Loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport

Rapport de la commission CN: 03.11.2009 (FF 2010 821)

Avis du Conseil fédéral: 27.01.2010 (FF 2010 845)

Situation initiale

La garantie de la sécurité publique, telle qu'elle est réglementée par la loi de 1878 sur la police des chemins de fer, ne répond plus aux exigences actuelles.

Un projet de loi présenté par le Conseil fédéral avait échoué le 20 mars 2009 lors de la votation finale du Conseil national (05.028 : loi fédérale sur les organes de sécurité des entreprises de transport [LOST]). Les groupes socialiste et UDC s'étaient opposés à cette première version de la LOST en raison de la possibilité de privatiser la police des transports et de l'interdiction implicite de la détention d'armes à feu.

Un nouveau projet a été élaboré sur la base d'une initiative parlementaire; se fondant sur la LOST rejetée, il complète celle-ci en différents points. Le projet de loi vise à adapter la législation aux exigences actuelles, le but étant d'améliorer la sécurité pour les voyageurs, les employés et l'exploitation ferroviaire.

Les futurs organes de sécurité doivent pouvoir agir désormais dans tout le domaine des transports publics, c'est-à-dire aussi au sein des entreprises de bus, de navigation et de transport à câbles. Par ailleurs, le service de sécurité, mais pas la police des transports, pourra être délégué à des organisations privées sises en Suisse. Les tâches des polices cantonales et communales restent inchangées, abstraction faite de la collaboration renforcée avec les organes de sécurité.

Le type de formation, d'équipement et d'armement sera réglementé au niveau de l'ordonnance. (Source : rapport de la [Commission des transports et des télécommunications du Conseil national](#))

Délibérations

- 18.05.2009 - La commission décide d'élaborer une initiative.
- 19.06.2009 - Adhésion.

Loi fédérale sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics (LOST)

- 08.03.2010 CN Décision conforme au projet de la Commission.
- 16.06.2010 CE Divergences.
- 17.06.2010 CN Adhésion.
- 18.06.2010 CN La loi est adoptée au vote final.
- 18.06.2010 CE La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil national** a suivi toutes les propositions de sa commission. Anita Lachenmeier-Thüring (G, BS) souhaitait que la détention d'armes à feu par la police des transports soit interdite. Selon elle, le fait que le personnel de sécurité soit armé et effectue des contrôles ne permettrait pas d'accroître la sécurité des voyageurs. Elle a expliqué que la commission avait conclu à l'unanimité que l'arrestation et la poursuite pénale relevaient en fin de compte de la compétence des cantons. La police des transports ne devant retenir une personne que le temps de la remettre, dans une gare, à la police cantonale concernée, elle n'aurait pas besoin d'armes, a développé la députée. Le conseil a rejeté cette proposition par 113 voix contre 30 et a décidé de charger le Conseil fédéral de définir l'équipement et l'armement de la police des transports.

Markus Hutter (RL, ZH) a déposé une proposition individuelle visant à ce que non seulement la police des transports, mais également le service de sécurité puissent procéder à des arrestations. Ainsi, ce dernier pourrait accomplir sa tâche de manière crédible lorsqu'il est confronté à des voyageurs sans titre de transport qui refusent de révéler leur identité. Par 128 voix contre 30, le Conseil national a toutefois décidé de réserver cette compétence à la police et à la police des transports.

Le **Conseil des Etats** a adopté sans discussion les modifications apportées par la Chambre basse, provoquant néanmoins une divergence par rapport au Conseil national en ajoutant une disposition (art. 5, al. 1bis). Selon ce nouvel alinéa, l'entreprise de transport qui gère une police des transports propose ses prestations aux autres entreprises de transport à des conditions comparables. En cas de litige, l'Office fédéral des transports statue sur les coûts.

Le **Conseil national** a adopté sans discussion l'ajout du Conseil des Etats.

Au vote final, les deux conseils ont adopté le projet sans opposition.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 189 voix contre 0 au Conseil national et par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats.

10.056 Transports publics. Crédit-cadre de cautionnement destiné à l'acquisition de moyens d'exploitation

Message du 4 juin 2010 concernant un crédit-cadre de cautionnement destiné à l'acquisition de moyens d'exploitation dans les transports publics (FF 2010 3841)

Situation initiale

Vu le message complémentaire du 9 mars 2007 sur la réforme des chemins de fer 2 (révision des actes normatifs concernant les transports publics, FF 2007 2517), les Chambres fédérales ont décidé, par l'art. 34 de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV; RS 745.1), qu'il serait possible d'accorder des garanties lorsque des entreprises procèdent à des investissements dans le secteur des transports.

Afin que celles-ci puissent user de cette possibilité, il faut que le Parlement approuve un crédit-cadre de cautionnement ad hoc.

Un traité international de 1955 permet aux CFF, pour financer leur matériel roulant, de s'appuyer sur des prêts de la Société européenne pour le financement de matériel ferroviaire (Eurofima). Grâce à une garantie d'Etat, les CFF peuvent obtenir des fonds à un taux d'intérêt particulièrement avantageux, ce dont toutes les autres entreprises de transport sont exclues jusqu'ici.

L'octroi d'une garantie d'Etat dont toutes les entreprises de chemin de fer et de bus du trafic régional peuvent bénéficier vise à permettre l'allocation de prêts à des conditions avantageuses, ce dont profitera la Confédération en tant que commanditaire par le biais des indemnités qu'elle devra fournir. L'harmonisation des conditions de financement lors de l'acquisition de moyens d'exploitation a également pour but de traiter équitablement toutes les entreprises de transport concessionnaires.

Le Conseil fédéral envisage de cautionner l'acquisition de nouveaux moyens d'exploitation et le financement de ceux qui sont en service depuis 2001, notamment du matériel roulant. On s'attend à ce que des taux d'intérêt favorables dégagent pour la Confédération des économies de 8 millions de francs en 2012, de 9 millions de francs en 2013 et de 12 millions de francs par an les années suivantes. (Source: message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant un crédit-cadre de cautionnement destiné à l'acquisition de moyens d'exploitation dans les transports publics

28.09.2010 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

15.12.2010 CN Adhésion.

L'objet a été accepté par les deux conseils sans discussion et à l'unanimité.

10.061 Financement de l'infrastructure ferroviaire suisse (CFF et chemins de fer privés) pour les années 2011-2012

Message du 23 juin 2010 sur le financement de l'infrastructure ferroviaire suisse (CFF et chemins de fer privés) et sur la convention sur les prestations entre la Confédération suisse et les CFF pour les années 2011-2012 (FF 2010 4495)

Situation initiale

Le Conseil fédéral fixe dans le présent message les objectifs du développement de l'infrastructure ferroviaire des CFF et des chemins de fer privés qui est financée ou cofinancée par la Confédération et les moyens financiers alloués à cet effet pour les années 2011 et 2012.

En concluant la convention sur les prestations Confédération - CFF 2011-2012 (CP 11-12), la quatrième depuis l'entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer de 1999, la Confédération et les CFF conviennent des objectifs à atteindre par ces derniers et des moyens financiers alloués par la Confédération à cet effet pour l'exploitation, l'entretien et la maintenance de leur infrastructure ferroviaire.

Les précédentes conventions de prestations passées avec les CFF ayant donné des résultats très positifs, le financement des infrastructures des chemins de fer privés est largement harmonisé avec celui

des CFF. Le présent message fixe dès lors également des objectifs et un crédit d'engagement pour l'infrastructure des chemins de fer privés pour les années 2011 et 2012.

La loi fédérale du 20 mars 2009 sur la réforme des chemins de fer 2 (Révision des actes normatifs relatifs aux transports publics) a modifié les bases juridiques du financement de l'infrastructure ferroviaire. Après l'entrée en vigueur le 1er janvier 2010 des modifications de la loi sur les Chemins de fer fédéraux, les instruments de financement de l'infrastructure des CFF et des chemins de fer privés ont été largement harmonisés. Le contrôle de gestion du financement de l'infrastructure des CFF et des chemins de fer privés suit donc les mêmes règles, fixées dans la loi sur les chemins de fer révisée et dans la nouvelle ordonnance sur les concessions et le financement de l'infrastructure ferroviaire. Le présent message donne donc pour la première fois une perspective nationale aux objectifs et au financement de l'infrastructure ferroviaire.

La validité de la quatrième convention sur les prestations négociée entre le Conseil fédéral et les CFF et celle des conventions à conclure avec les chemins de fer privés est limitée à deux ans. La modification de l'ordonnance sur les finances de la Confédération décidée le 5 décembre 2008 par le Conseil fédéral a conduit à l'adoption d'une solution provisoire pour le financement de l'infrastructure en 2011 et 2012. A partir de 2013, le financement de l'infrastructure des CFF et des chemins de fer privés reposera sur des périodes de commande quadriennales. Les objectifs de l'infrastructure ferroviaire 2011-2012 ainsi que la structure et le contenu de la CP 11-12 n'ont guère changé par rapport à la période précédente (2007 à 2010). Cependant, comme le maintien de la qualité des infrastructures (notamment celle des CFF) engendre des besoins supplémentaires, le montant des prestations d'infrastructure commandées par la Confédération a augmenté. Pour équilibrer les coûts non couverts planifiés de l'exploitation et de l'entretien de l'infrastructure ferroviaire et pour financer les investissements - en donnant la priorité absolue au maintien de l'appareil de production - la Confédération fournit la somme totale de 4542 millions de francs pour les années 2011 et 2012, dont 3322 millions de francs pour l'infrastructure des CFF et 1220 millions de francs pour l'infrastructure des chemins de fer privés.

L'essentiel de cette somme est formé de contributions d'investissement (75 % pour les CFF et 65 % pour les chemins de fer privés). Comme les lignes des chemins de fer privés, à l'exception de BLS Netz SA, comptent peu de trafic longues distances, les recettes moyennes du prix du sillon y sont plus faibles; la part des contributions d'exploitation est donc plus élevée que pour l'infrastructure des CFF. Les fonds d'investissement disponibles ne permettent pas aux CFF et aux chemins de fer privés de réaliser davantage que les mesures absolument nécessaires au maintien de l'appareil de production. Compte tenu des conclusions de l'audit de réseau, les fonds affectés au maintien de la qualité de l'infrastructure des CFF ont été nettement augmentés par rapport à la CP 07-10. L'infrastructure des chemins de fer privés disposera également de davantage de fonds (87 millions de francs) par rapport au plan financier.

Compte tenu des mesures d'assainissement des finances fédérales (programme de consolidation 2011-2013) et de la priorité absolue donnée au maintien de la qualité des infrastructures, les ressources destinées aux investissements d'extension ne peuvent être augmentées par rapport à la période 2007-2010 ni pour les CFF ni pour l'infrastructure des chemins de fer privés, alors même que la demande croît.

Malgré l'augmentation des crédits (plafond de dépenses: +332 millions de francs au total pour l'infrastructure des CFF, +87 millions pour le crédit d'engagement destiné à l'infrastructure des chemins de fer privés), les économies imposées par le programme de consolidation 2012-2013 sont respectées. Les dépenses supplémentaires seront en effet compensées par le solde du produit brut de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, qui devrait s'élever à 210 millions de francs par année en 2011 et en 2012. Ces ressources, destinées à couvrir les coûts non couverts du trafic routier pris en charge par la Confédération, seront affectées au plafond de dépenses pour l'infrastructure des CFF et au crédit d'engagement pour l'infrastructure des chemins de fer privés. Si la réduction des versements de la Confédération dans le fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP) se limite aux années 2011 et 2012, le programme de construction des projets financés par ce fonds (NLFA, raccordements LGV de la Suisse orientale et occidentale, assainissement phonique, futur développement de l'infrastructure ferroviaire) n'aura pas besoin d'être redimensionné. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF)

28.09.2010 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

07.12.2010 CN Adhésion.
17.12.2010 CE La loi est adoptée au vote final.
17.12.2010 CN La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Arrêté fédéral portant approbation de la convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux pour les années 2011 et 2012

28.09.2010 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.12.2010 CN Adhésion.

Projet 3

Arrêté fédéral portant allocation d'un plafond de dépenses destiné au financement de l'infrastructure des CFF pour les années 2011 et 2012

28.09.2010 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.12.2010 CN Début du traitement
15.12.2010 CN Divergences.
16.12.2010 CE Adhésion.

Projet 4

Arrêté fédéral portant allocation d'un crédit d'engagement destiné au financement de l'infrastructure des chemins de fer privés suisses pour les années 2011 et 2012

28.09.2010 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
07.12.2010 CN Début du traitement
15.12.2010 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a décidé sans opposition d'entrer en matière sur cet objet. Il a adopté les projets 1 et 2 à l'unanimité et sans en débattre.

En ce qui concerne l'arrêté fédéral portant allocation d'un plafond de dépenses destiné au financement de l'infrastructure des CFF pour les années 2011 et 2012 (projet 3), une minorité de la Commission des transports et des télécommunications (CTT) avait déposé une proposition visant à augmenter de 140 millions de francs ce plafond de dépenses, pour le faire passer à 3462 millions. Cette proposition a été rejetée de justesse, soit par 19 voix contre 17.

S'agissant de l'arrêté fédéral portant allocation d'un crédit d'engagement destiné au financement de l'infrastructure des chemins de fer privés suisses pour les années 2011 et 2012 (projet 4), une courte majorité de la CTT proposait d'augmenter de 59 millions la somme prévue pour ce crédit, afin de le porter à 1279 millions. Le conseil a adopté cette proposition par 23 voix contre 16.

Christoffel Brändli (V, GR), rapporteur de la commission, avait expliqué à l'ouverture du débat que les CFF comme les entreprises de transport concessionnaires (ETC) avaient fait part de besoins financiers plus importants que ceux pris en considération par le projet du Conseil fédéral. Ainsi, les CFF réclamaient 140 millions supplémentaires en vue d'éliminer certains goulets d'étranglement du réseau ferroviaire ; quant aux ETC, elles souhaitaient obtenir une rallonge de 59 millions, afin de pouvoir rénover plusieurs ponts et tunnels dans le cadre de travaux d'entretien absolument indispensables.

Comme au Conseil des Etats, la discussion a porté sur les projet 3 et 4. Par 110 voix contre 67, le **Conseil national** a approuvé la proposition de la majorité de sa commission qui visait à relever de 140 millions de francs le plafond de dépenses prévu pour les CFF. Il a également approuvé l'augmentation de 59 millions en faveur des ETC, préconisée par la Chambre haute.

Se ralliant au point de vue du Conseil national, le **Conseil des Etats** a ensuite accepté, en deuxième lecture, l'augmentation du plafond de dépenses destiné aux CFF.

Le Conseil des Etats a doté le projet 1 (Disposition transitoire pour la convention sur les prestations) par 35 voix contre 4 avec 4 abstentions et le Conseil national en a fait de même par 147 voix contre 42 avec 5 abstentions. Une partie des groupes RL et UDC s'est opposée au projet.

10.083 Loi concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales. Modification

Message du 17 septembre 2010 relatif à la modification de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (Financement spécial du trafic aérien) (FF 2010 5937)

Situation initiale

La modification de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire traduit dans la loi le financement spécial en faveur de tâches dans le domaine du trafic aérien créé en vertu de la modification de l'art. 86 de la Constitution.

L'art. 86 de la Constitution règle la perception de l'impôt sur les huiles minérales ainsi que l'affectation du produit qu'il génère. Il a été modifié afin que le produit de l'impôt à la consommation sur les carburants d'aviation, qui était exclusivement affecté aux tâches et dépenses liées à la circulation routière, soit dorénavant destiné au trafic aérien. La modification constitutionnelle a été approuvée par le peuple le 29 novembre 2009.

Cette nouvelle affectation du produit de l'impôt sur les carburants d'aviation permet de dégager entre 40 et 50 millions de francs chaque année pour l'aviation. La nouvelle disposition constitutionnelle prévoit d'affecter la moitié de l'impôt sur les huiles minérales et l'intégralité de la surtaxe sur les huiles minérales au financement de tâches liées au trafic aérien. La clé de répartition des fonds disponibles a été décrite dans le message concernant la création d'un financement spécial du trafic aérien: il est prévu que la moitié de ces fonds financent à parts égales des mesures de protection de l'environnement et des mesures de sûreté et que l'autre moitié finance des mesures en faveur de la sécurité du trafic aérien, notamment en faveur des services de navigation aérienne sur les aérodromes régionaux. Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin)

15.12.2010 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

08.03.2011 CE Adhésion.

18.03.2011 CN La loi est adoptée au vote final.

18.03.2011 CE La loi est adoptée au vote final.

L'entrée en matière n'a suscité d'opposition dans aucune des deux Chambres. Sur proposition de sa Commission des transports et des télécommunications, le **Conseil national** a complété le projet du Conseil fédéral (art. 37f, let. a), en précisant quels aérodromes peuvent recevoir des contributions au financement de leurs services de contrôle d'approche et de départ. L'objectif était de garantir que les aérodromes qui ne disposent pas encore d'un service de ce genre mais qui s'en doteraient ultérieurement puissent également bénéficier de ces contributions. Cette modification n'a soulevé aucune opposition au sein de la Chambre basse ; quant au **Conseil des Etats**, il a lui aussi adopté le projet à l'unanimité.

Au vote final, le Conseil national a adopté le projet par 184 voix contre 0, et le Conseil des Etats, par 43 voix contre 0.

10.092 Via sicura. Renforcer la sécurité routière

Message du 20 octobre 2010 concernant Via sicura, le programme d'action de la Confédération visant à renforcer la sécurité routière (FF 2010 7703)

Situation initiale

Chaque année, quelque 350 personnes perdent la vie et plus de 4700 personnes sont grièvement blessées en raison d'un accident de la circulation routière. Ces victimes du trafic routier ne sont pas une fatalité: leur nombre peut être réduit de manière significative - d'un quart selon les estimations - grâce à la réalisation des mesures décrites dans le présent projet.

Contexte

Malgré l'évolution positive de ces dernières années, 349 personnes sont décédées et 4708 personnes ont été grièvement blessées en 2009 en raison d'un accident de la circulation routière. La société doit verser

plus de cinq milliards de francs chaque année pour les dommages matériels subis par les victimes du trafic routier. Largement plus de la moitié de ces coûts correspondent à de purs dommages matériels, tandis que le reste des coûts sont notamment liés aux services médicaux et aux pertes de production sur le marché du travail. Des progrès supplémentaires marquants en matière de sécurité routière sont possibles par l'adoption d'une politique globale, cohérente et axée sur le long terme, qui vise à combattre les causes des accidents graves. Afin que cette nouvelle politique soit porteuse et réalisable, on a choisi une approche participative de manière à développer la nouvelle politique de sécurité routière de Via sicura "du bas vers le haut": quelque 80 personnes issues d'organisations spécialisées, d'associations d'intérêts et d'autorités cantonales et communales ont participé dans le cadre d'un projet conduit par l'Office fédéral des routes (OFROU).

La procédure de consultation a montré que les efforts de la Confédération visant à renforcer la sécurité routière rencontrent l'assentiment d'une large majorité et que la plupart des mesures proposées sont acceptées.

Grâce aux mesures proposées dans le cadre du présent message, on peut améliorer encore sensiblement la sécurité sur les routes suisses. En effet, elles entraîneront une réduction d'environ un quart du nombre de personnes tuées ou grièvement blessées sur les routes suisses.

Contenu du projet

Compte tenu des résultats de la consultation, le Conseil fédéral a renoncé à poursuivre les mesures fortement controversées, comme les mesures de financement (supplément à la prime d'assurance RC des véhicules automobiles ou affectation partielle du produit des amendes de la circulation routière aux projets de sécurité routière) ou la formation complémentaire périodique obligatoire pour tous les détenteurs du permis de conduire. Le présent projet contient seulement les mesures qui ont rencontré un large assentiment lors de la procédure de consultation et qui requièrent une modification de la loi.

Par ce projet, le Conseil fédéral tient par ailleurs compte des nombreuses interventions parlementaires qui visent une amélioration de la sécurité routière et demandent en particulier des mesures contre les graves infractions aux prescriptions en matière de vitesse. Durant la seule année 2009, seize initiatives parlementaires et initiatives cantonales ont en outre été déposées en lien avec le thème des "chauffards". Dans ses réponses aux interventions parlementaires, le Conseil fédéral s'est toujours référé à Via sicura pour demander de rejeter les interventions qui voulaient aller au-delà du programme.

Les mesures légales ont des effets positifs sur la sécurité routière, comme en témoigne la dernière grande révision de la loi sur la circulation routière, qui abaissait la limite d'alcoolémie autorisée, permettait le contrôle systématique de l'haleine sans soupçon préalable, renforçait les mesures administratives (système en cascade en cas de retrait du permis de conduire) et introduisait le permis de conduire à l'essai et la formation en deux phases des nouveaux conducteurs. Depuis que ces mesures sont entrées en vigueur, en 2005, le nombre de personnes tuées dans la circulation routière a été réduit d'environ 15 %, celui des personnes grièvement blessées reculant d'environ 7 %.

Sous l'angle des contenus, on peut subdiviser les mesures proposées dans les groupes suivants:

- Mesures préventives: interdiction de conduire sous l'influence de l'alcool pour certains groupes de personnes, obligation générale de l'usage diurne des phares, établissement de l'âge minimal de sept ans pour la conduite d'un cycle sur la route, obligation de porter un casque pour les cyclistes jusqu'à quatorze ans.
- Mesures visant une meilleure application des règles en vigueur: mesures d'assurance qualité lors des enquêtes sur l'aptitude à conduire, utilisation de l'éthylomètre aux fins d'établissement des preuves, interdiction de fournir des avertissements payants et publics relatifs aux contrôles du trafic, limitation de la durée de validité du permis de conduire, responsabilité du détenteur du véhicule en cas d'amende d'ordre.
- Mesures répressives en cas de délits commis par les chauffards et d'autres délits graves: confiscation et réalisation du véhicule, évaluation obligatoire de l'aptitude à conduire en cas de doutes, enregistreurs de données et d'éthylomètres antidémarrage.
- Mesures d'infrastructure: suppression des points noirs et des endroits dangereux, examen des projets de construction routière sous l'angle de la sécurité routière ("road safety audit").
- Mesures d'optimisation de la statistique des accidents: représentation des accidents sur la carte géographique afin de déterminer les points noirs et les endroits dangereux, amélioration de l'exploitation des données sur les accidents. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur la circulation routière (LCR)

16.06.2011 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

Projet 2

Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les taux limites d'alcool admis en matière de circulation routière

16.06.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

Le **Conseil des Etats** est entré en matière sans opposition sur le projet. Il a apporté quelques modifications au projet du Conseil fédéral, afin d'éviter que certains domaines ne fassent l'objet d'une réglementation excessive. A la lumière de l'initiative populaire " Protection contre les chauffards ", le conseil a en outre durci les sanctions à l'encontre des chauffards commettant de très grands excès de vitesse.

La majorité de la Commission des transports et des télécommunications (CTT) du Conseil des Etats voulait renoncer à limiter la durée de validité des permis de conduire, comme le prévoyait le projet du Conseil fédéral (art. 15c, al. 2, LCR). Ce dernier proposait notamment que, à partir de 50 ans, la durée de validité du permis soit prolongée si le titulaire prouvait, dans le cadre d'un examen de la vue, que ses facultés visuelles étaient suffisantes. La majorité de la commission a toutefois estimé qu'il était de la responsabilité individuelle des personnes concernées, et dans leur intérêt, de se soumettre à des contrôles réguliers de la vue, et qu'une telle mesure était par conséquent inutile. Une minorité de la commission s'est montrée favorable à cette mesure, arguant que de nombreuses personnes âgées de plus de 50 ans souffrant de déficience visuelle continuaient malgré tout à prendre le volant, mettant ainsi les autres usagers de la route en danger. La majorité de la commission a par ailleurs proposé de supprimer du projet la disposition qui interdit aux conducteurs âgés de plus de 70 ans de conduire des véhicules automobiles comptant plus de huit places assises en plus du siège du conducteur. Par 24 voix contre 12, le Conseil des Etats a décidé de suivre les propositions de la majorité de sa commission concernant ces deux points ; il a également approuvé d'autres propositions de modification de l'art. 15c (Durée de validité des différentes catégories de permis).

Se ralliant à la proposition de sa commission, le Conseil des Etats a par ailleurs décidé de renforcer les sanctions encourues par les conducteurs coupables de violations graves des règles de circulation. Alors que le projet du Conseil fédéral prévoit des peines privatives de liberté pouvant aller jusqu'à trois ans, la proposition adoptée par le conseil prévoit une peine privative de liberté allant jusqu'à quatre ans pour quiconque, par une violation intentionnelle des règles élémentaires de la circulation, s'accommode d'un grand risque d'accident pouvant entraîner de graves blessures ou la mort, que ce soit en commettant des excès de vitesse particulièrement importants, en effectuant des dépassements téméraires ou en participant à des courses de vitesse illicites avec des véhicules automobiles (art. 90, al. 2bis). Le Conseil des Etats a en outre défini avec précision quels dépassements de la vitesse autorisée entraîneraient une application systématique de l'al. 2bis (art. 90, al. 2ter).

Les questions de l'âge minimal requis pour conduire un cycle sur la voie publique et de l'obligation pour les cyclistes âgés de moins de quatorze ans de porter un casque ont également donné lieu à discussion. Suivant la majorité de sa commission, le Conseil des Etats a décidé que, en l'absence d'accompagnement par une personne d'au moins seize ans, quiconque n'a pas encore six ans révolus ne peut conduire un cycle que dans les zones de rencontre, dans les zones où la vitesse est limitée à 30 km/h, sur les pistes cyclables, ainsi que sur les routes à faible trafic (art. 19, al. 1). Une proposition de la majorité de la commission qui visait à biffer du projet du Conseil fédéral la disposition imposant le port du casque pour les cyclistes de moins de quatorze ans (art. 46, al. 3) a été rejetée par le conseil. Ce dernier a adhéré aux arguments de la minorité de la commission et du Conseil fédéral, selon lesquels les blessures à la tête ont des conséquences particulièrement graves chez les enfants et qu'une telle disposition encouragerait les parents à faire porter un casque à leur enfant.

Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté le projet par 28 voix contre 0.

Etat de la synthèse : juillet 2011

10.402 Initiative parlementaire (Commission des transports et des télécommunications). Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques. Modification

Rapport de la commission CE: 16.04.2010 (FF 2010 3099)

Avis du Conseil fédéral: 19.05.2010 (FF 2010 3111)

Situation initiale

L'initiative de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats vise à verser une contribution extraordinaire au fonds d'infrastructure afin de résoudre les problèmes de liquidités que celui-ci rencontrera à moyen terme. Par 7 voix contre 4, elle a décidé de fixer le montant de cette contribution à 850 millions de francs, une minorité souhaitant pour sa part n'allouer que 570 millions de francs. Cette somme sera prélevée sur les provisions du financement spécial pour la circulation routière, qui se montaient à 2,8 milliards de francs fin 2009. Elle vise à assurer un financement transitoire sans lequel les projets de trafic d'agglomération et d'élimination des goulets d'étranglement sur le réseau routier national, qu'il est prévu de réaliser sur la période 2011-2015, devraient être repoussés. Dans certains cas exceptionnels, les cantons pourront toutefois procéder au financement préalable d'un projet. Aucune modification n'est apportée à la conception même du fonds d'infrastructure. Au vote sur l'ensemble, la commission a proposé à l'unanimité d'adopter la modification de la loi sur le fonds d'infrastructure. (Source : Communiqué de presse CTT-CE du 16.04.2010.)

Délibérations

- 04.02.2010 - La commission décide d'élaborer une initiative.
- 09.04.2010 - Adhésion.

Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (Loi sur le fonds d'infrastructure, LFINfr)

- 16.06.2010 CE Décision conforme au projet de la Commission.
- 21.09.2010 CN Adhésion.
- 01.10.2010 CE La loi est adoptée au vote final.
- 01.10.2010 CN La loi est adoptée au vote final.

Le Conseil des Etats a suivi la majorité de sa commission et approuvé, par 23 voix contre 13, le versement unique au fonds d'infrastructure d'une contribution de 850 millions de francs. Il a préféré cette option à une proposition de minorité qui souhaitait pour sa part n'allouer que 570 millions de francs. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté à l'unanimité.

Au **Conseil national**, une minorité rassemblant des membres des groupes UDC et libéral-radical voulait également limiter à 570 millions de francs la contribution au fonds d'infrastructure. Les députés défendant ce point de vue ont invoqué des considérations budgétaires : le principe du frein aux dépenses et à l'endettement appelle les économies; or, ont-ils plaidé, personne ne dit où celles-ci doivent être réalisées. Le conseil s'est rallié à l'avis de la majorité par 116 voix contre 57 et a adopté le projet au vote sur l'ensemble par 153 voix contre 23, sans procéder à aucun changement.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 40 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 179 voix contre 6 au Conseil national.

13. Environnement, Politique foncière

Généralités

- 01.083 Convention alpine. Protocoles de mise en oeuvre
- 06.060 Ouvrages d'accumulation. Loi
- 07.033 Sauver la forêt suisse. Initiative populaire. Modification de la loi sur les forêts
- 07.046 Droit de recours des organisations. Assez d'obstructionnisme - Plus de croissance pour la Suisse. Initiative populaire
- 07.060 Eaux vivantes. Initiative populaire
- 07.429 Initiative parlementaire (Jakob Büchler). Assainissement des buttes de tir. Prolongation du délai jusqu'en 2012
- 07.492 Initiative parlementaire (Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie). Protection et utilisation des eaux
- 08.036 Contre les mauvais traitements envers les animaux et pour une meilleure protection juridique de ces derniers (Initiative pour l'institution d'un avocat de la protection des animaux). Initiative populaire
- 08.037 Dégâts causés par les intempéries 2005 dans le canton d'Obwald. Prestations de la Confédération
- 08.046 Compensation des émissions de CO2 des centrales à cycles combinés alimentées au gaz. Prorogation de l'arrêté fédéral
- 08.072 Loi sur le CO2. Exemption de la taxe des centrales thermiques à combustibles fossiles
- 08.073 Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires. Initiative populaire
- 08.074 Contre la création effrénée d'implantations portant atteinte au paysage et à l'environnement. Initiative populaire
- 08.446 Initiative parlementaire (Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie). Renouvellement du Fonds suisse pour le paysage
- 09.043 Troisième correction du Rhône
- 09.067 Pour un climat sain. Initiative populaire. Loi sur le CO2. Révision
- 10.017 Pour des véhicules plus respectueux des personnes. Initiative populaire. Loi sur le CO2. Révision
- 10.018 De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage). Initiative populaire
- 10.019 Loi sur l'aménagement du territoire. Révision partielle
- 10.034 Taxes environnementales dans la Principauté de Liechtenstein. Traité avec la Principauté de Liechtenstein
- 10.062 Environnement mondial. Crédit-cadre

Généralités

01.083 Convention alpine. Protocoles de mise en oeuvre

Message du 19 décembre 2001 relatif à la ratification des protocoles de la Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine) (FF 2002 2740)

Situation initiale

L'espace alpin remplit diverses fonctions économiques et écologiques, aussi bien pour la population qui y réside que pour les régions et pays voisins. Il est cependant menacé, du point de vue économique et écologique, par le nouvel ordre économique mondial ainsi que par la pression croissante exercée sur l'environnement naturel par suite de l'extension de l'urbanisation et de l'évolution des modes de vie. En octobre 1989, les représentants des Etats alpins ont chargé un groupe de travail d'élaborer une Convention sur la protection des Alpes, afin de pouvoir s'attaquer aux problèmes communs de manière transfrontalière.

A partir de 1990, une Convention-cadre et huit protocoles d'application dans les domaines "Aménagement du territoire et développement durable", "Agriculture de montagne", "Protection de la nature et entretien des paysages", "Forêts de montagne", "Tourisme", "Protection des sols", "Energie", "Transports" ainsi que le protocole "Règlement des différends" furent élaborés progressivement. La Convention-cadre est entrée en vigueur en mars 1995. Elle a été ratifiée par toutes les Parties contractantes, soit l'Autriche, l'Allemagne, le Liechtenstein, la France, la Slovénie, Monaco, la Suisse, l'Italie ainsi que la Communauté européenne.

La Suisse a ratifié la Convention-cadre le 28 janvier 1999. La ratification des protocoles d'application déjà adoptés à cette date fut toutefois repoussée par le Parlement jusqu'à ce que tous les protocoles encore en cours de négociation soient adoptés. Ce qui est le cas aujourd'hui. Sous la présidence de la Suisse (1999 et 2000), les neuf protocoles furent en outre harmonisés sur le plan linguistique. Ceux-ci font l'objet du présent message.

La ratification de la Convention-cadre en 1999 exigea au préalable un long processus de rapprochement entre la Confédération et les cantons afin de trouver un terrain d'entente. Les gouvernements des collectivités territoriales directement concernées suivirent les négociations avec une certaine inquiétude au début, craignant que la préservation de la qualité de l'environnement naturel à laquelle vise la Convention ne se fasse au détriment des intérêts économiques de la population résidante. De 1992 à 1994, la Suisse s'employa à élaborer des propositions pour renforcer les aspects socio-économiques dans les protocoles, propositions qui furent accueillies favorablement par les ministres des Etats alpins. Des dispositions relatives à la subsidiarité, à la participation, à la promotion régionale et à l'indemnisation figurent désormais sous forme de formulation standard dans tous les protocoles. Les exigences en matière de développement économique ont tout particulièrement été prises en compte dans l'ancien protocole "Aménagement du territoire" intitulé par la suite "Aménagement du territoire et développement durable".

Au succès enregistré par la délégation suisse dans les négociations internationales succéda un processus interne d'aplanissement des divergences. L'événement marquant de ce rapprochement en politique intérieure fut la réunion d'Arosa des 23 et 24 août 1996. La Confédération et les cantons purent se mettre d'accord sur le fait qu'une participation à la Convention alpine présentait des avantages pour la Suisse et les cantons alpins. Les principaux éléments de cet accord firent l'objet d'une déclaration commune qui porta sur la nécessité d'une concordance entre le droit suisse et les exigences des protocoles, sur l'échelon d'exécution, sur la prise en considération des effets régionaux des décisions fédérales sectorielles et enfin sur la volonté politique de mettre en oeuvre la Convention alpine en assurant un juste équilibre entre protection et exploitation des ressources.

Dans la perspective de la ratification des protocoles qui est à l'ordre du jour, une ultime conférence Confédération-cantons eut lieu le 6 juin 2001 à Glaris, afin de procéder à une nouvelle appréciation de la situation. Il s'avéra à cette occasion que les résultats auxquels aboutit la conférence d'Arosa étaient toujours valables et que les cantons alpins soutenaient la ratification des protocoles.

La mise en oeuvre de la Convention alpine et des neuf protocoles y afférents ne nécessite pas de modification des lois et des ordonnances de la Suisse. Le message illustre la volonté politique du Conseil fédéral de tenir compte de façon équilibrée de la protection des ressources et des possibilités de

développement économique de la population résidante lors de la mise en oeuvre de la Convention. Il montre que cette mise en oeuvre n'exige ni des politiques ni des structures spéciales et souligne que la Convention et ses protocoles doivent servir à examiner les différents aspects de chaque projet qui concerne les régions de montagne. Le message donne des points de repère concrets sur la manière dont la politique au quotidien devrait intégrer les objectifs de la Convention. La Convention alpine et ses protocoles deviennent de la sorte un instrument au service d'une politique globale en faveur des régions de montagne. Il met en outre en évidence le fait que la ratification des protocoles de la Convention alpine n'entraînera aucun transfert de compétences entre la Confédération et les cantons, que l'application de la Convention restera dans une large mesure du ressort des cantons alpins et que, grâce à une certaine harmonisation des objectifs visés dans l'espace alpin, la collaboration transfrontalière sera facilitée.

Les nombreux thèmes abordés par la Convention et ses protocoles ainsi que la volonté de la Confédération d'associer non seulement les exécutifs des cantons alpins mais aussi, de manière judicieuse, les milieux non gouvernementaux, à toutes les étapes du processus, demandent une coopération obligatoire des différents acteurs. Les travaux de l'administration fédérale et la collaboration entre la Confédération et les cantons alpins sont placés sous l'égide de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) - qui assume depuis le 1er janvier 2001 la responsabilité du dossier de la Convention alpine, jusque-là géré par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) - et s'effectuent dans le cadre de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT). Les milieux non gouvernementaux sont informés et consultés à intervalles réguliers sur la mise en oeuvre et les développements de la Convention.

Vu que la majeure partie des mesures proposées dans ce message vont s'inscrire dans des programmes et projets actuels ou futurs qui sont déjà réalisés ou prévus indépendamment de la Convention alpine et de ses protocoles, les travaux seront effectués dans le cadre des structures existantes. Il n'en résultera donc pas de dépenses supplémentaires pour la Confédération. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant la ratification des protocoles de la Convention sur la protection des Alpes
(Convention alpine)

11.03.2003	CE	Renvoi à la commission.
15.06.2004	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
11.12.2009	CN	Ne pas entrer en matière.
02.06.2010	CE	Entrer en matière.
29.09.2010	CN	Maintenir (= ne pas entrer en matière).

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a proposé au plénum, par 8 voix contre 0 et 3 abstentions, de refuser l'entrée en matière et la ratification des protocoles. Elle a déposé une motion (02.3659) visant à ce que les protocoles d'application soient reconnus en qualité de recommandations. De l'avis de la commission, les objectifs poursuivis par la Convention et ses protocoles doivent être repris tels quels et mis en oeuvre dans le droit interne.

Au nom de la commission, Christoffel Brändli (V, GR) a demandé au **Conseil des Etats** de ne pas entrer en matière. La portée des modalités prévues par les protocoles est, selon la commission, contestée et impossible à prévoir. Ces textes créeraient un droit spécial pour certaines parties du pays, ce qui est une inévitable source de conflits. Le plénum s'est néanmoins prononcé en faveur de l'entrée en matière, par 20 voix contre 18. Par 33 voix contre 1, il s'est rallié à une proposition de Theo Maissen (C, GR) visant à renvoyer le texte en commission. Cette dernière devrait déterminer si certains protocoles peuvent être ratifiés individuellement. De par sa situation au cœur des Alpes, la Suisse ne devrait pas, selon Theo Maissen, se soustraire à ses responsabilités transfrontalières. Grâce à ces protocoles, la "politique alpine" suisse sera reconnue dans tout l'espace de l'UE. Inversement, si elle ne les ratifie pas, la Suisse se trouvera dans une position extrêmement défavorable pour participer au débat sur le développement futur de la protection internationale de la région alpine.

Le débat sur les protocoles de mise en oeuvre s'est poursuivi au mois de juin 2004. D'après le rapporteur de la commission, Rolf Büttiker (RL, SO), celle-ci a vérifié dans quelle mesure une éventuelle ratification des différents protocoles placerait la Suisse dans l'obligation de légiférer, entraînerait des nouvelles charges pour les cantons et accroîtrait les besoins financiers de l'Etat et des cantons. A l'issue de ce

travail, la majorité de la commission a proposé à son conseil d'habiliter le Conseil fédéral à ratifier tout d'abord les trois protocoles suivants : "Aménagement du territoire et développement durable", "Transports" et "Protection des sols". Elle a toutefois proposé de lier l'approbation de ces trois protocoles à un mandat confié au Conseil fédéral : ce dernier devra indiquer aux autres Etats contractants, au moyen de trois déclarations d'interprétation et d'une réserve, la manière dont la Suisse interprète ces textes. Leur ratification n'entraînerait ainsi aucune obligation de légiférer, et la répartition fédérale des compétences propre à la Suisse - entre la Confédération, les cantons et les communes - serait maintenue. Le conseil s'est rallié à cette proposition de la majorité de la commission.

Appuyée en premier lieu par des représentants de régions touristiques ou périphériques, une proposition de minorité visant à suspendre une nouvelle fois l'examen de cet objet a été rejetée, par 27 voix contre 17. La minorité concernée entendait ainsi reporter l'examen de l'ensemble des neuf protocoles et attendre que soit d'abord examiné le rapport attendu du Conseil fédéral sur la politique régionale.

Lors du vote sur l'ensemble, le projet, auquel était adjoint la proposition de la commission visant à ratifier sous conditions les trois protocoles "Aménagement du territoire et développement durable", "Transports" ainsi que "Protection des sols", a été approuvé par 24 voix contre 10.

Au moyen d'une motion (04.3260), le Conseil des Etats a chargé le Conseil fédéral d'élaborer un rapport sur les conséquences des protocoles sur le droit suisse et les régions de montagne.

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) du **Conseil national** a décidé de son côté d'attendre la réponse du Conseil fédéral à cette motion avant de procéder à l'examen des protocoles de mise en oeuvre de la Convention alpine. La Chambre du peuple a également transmis ladite motion, au cours de la session d'automne 2004.

A la session d'hiver 2009, le **Conseil national** a repris l'examen de l'objet. Par 13 voix contre 11, et 2 abstentions, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) a proposé à son conseil de ne pas entrer en matière sur le projet. Toni Brunner (V, SG) et Laurent Favre (RL, NE) se sont exprimés au nom de la commission. Aux yeux d'une majorité, les protocoles auraient des conséquences trop astreignantes pour la Suisse. De plus, selon elle, le caractère contraignant des protocoles sur le plan international et les conséquences de leur ratification sur le droit national ne seraient pas prévisibles. Elle a ajouté que ces protocoles accordaient une trop grande importance à la protection des Alpes par rapport aux intérêts économiques, ce qui pourrait avoir une influence négative sur le développement économique de la région des Alpes.

Une minorité de la commission, emmenée par Sep Cathomas (CEg, GR), a relevé que la Suisse, pays de premier plan pour ce qui est des questions relatives aux zones de montagne, avait apporté une contribution essentielle à l'élaboration des protocoles de mise en oeuvre. Il a en outre fait remarquer que la persévérance de la Suisse était à l'origine du bon équilibre entre protection des Alpes et intérêts économiques, équilibre auquel ont pu adhérer les pays alpins. Sep Cathomas a indiqué qu'une ratification des protocoles n'engendrerait ni mesure restrictive, ni révision de la loi ; de plus, la Convention alpine et ses protocoles n'auraient aucune répercussion sur l'habitat, l'économie et la nature de la région des Alpes.

Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger s'est engagé en faveur de la ratification des protocoles et a répondu aux inquiétudes selon lesquelles les dispositions de ces protocoles, pourtant contraires au droit suisse, pourraient conduire à une application directe en Suisse. Selon lui, ces craintes sont infondées, comme le montre d'ailleurs un avis de droit demandé par la commission. En effet, les protocoles reposeraient essentiellement sur le droit suisse en vigueur. Moritz Leuenberger a relevé qu'un rejet de la mise en oeuvre de la Convention isolerait encore davantage la Suisse.

Par 97 voix contre 94, le Conseil national a refusé d'entrer en matière sur le projet, suivant ainsi une proposition que la commission avait approuvée à une courte majorité. Seuls les Verts et les socialistes ont voté en bloc pour l'entrée en matière, alors que tout le groupe UDC, les trois-quarts du groupe radical-libéral, environ la moitié du groupe CEg, ainsi qu'un seul membre du groupe PDB s'y sont opposés.

A la session d'été 2010, le **Conseil des Etats** s'est rallié au point de vue de la majorité de sa commission et a décidé, par 25 voix contre 15, de maintenir la décision qu'il avait prise à l'été 2004, soit celle d'entrer en matière. Au nom de la commission, Rolf Büttiker (RL, SO) a souligné notamment que la Convention alpine et ses protocoles servaient déjà de base à la politique appliquée par certains pays voisins, comme l'Autriche, à l'égard des régions de montagne sans que le développement économique de ces dernières ait à en souffrir. Tout comme en Autriche, la question des Alpes prendrait d'ailleurs de plus en plus d'importance en France et en Allemagne, aux niveaux tant national que régional. A ce jour, aucun Etat

alpin n'a toutefois observé de ralentissement économique parce qu'il avait ratifié les protocoles en question. Du reste, le rapport répondant à la motion 04.3260 permet de conclure que la Convention alpine et ses protocoles constituent une plate-forme commune de collaboration thématique et qu'ils ne menacent aucunement la Suisse de mesures restrictives ou de changements législatifs. Pour sa part, This Jenny (V, GL) était d'un tout autre avis. Avec une minorité, il a proposé de se rallier à l'opinion du Conseil national et de ne pas entrer en matière sur le projet. Selon cette minorité, la Convention alpine s'appliquerait à 60 % du territoire suisse. Parmi tous les Etats parties, notre pays serait ainsi, et de loin, le plus concerné. En outre, ni l'UE ni l'Italie n'ont encore ratifié les protocoles, et il semblerait qu'elles ne soient pas près de le faire. Quoi qu'il en soit, même sans ces protocoles, la Suisse posséderait actuellement les meilleures dispositions qui puissent être en matière de protection de l'environnement. Dans les régions alpines, la moindre plante ou la moindre marmotte est aujourd'hui protégée, tandis que les intérêts des personnes qui y vivent et luttent chaque jour pour subsister sont tout simplement ignorés.

Membre de la minorité, René Imoberdorf (CEg, VS) a notamment critiqué que la Convention alpine imposerait un droit spécial à une partie du territoire suisse. Vu le caractère contraignant des protocoles sur le plan international, les conséquences de leur ratification sur le droit national seraient encore imprévisibles, même si d'aucuns continuent de prétendre le contraire. De plus, les protocoles viseraient à protéger uniquement l'environnement, de façon unilatérale et excessive, sans tenir compte du fait que cet environnement représente un espace vital et économique pour certaines populations.

A la session d'automne 2010, le **Conseil national** a suivi la majorité de sa commission : par 102 voix contre 76, il a décidé pour la seconde fois de ne pas entrer en matière sur le projet et donc de ne pas ratifier les protocoles d'application de la Convention alpine. L'objet a par conséquent été liquidé.

L'ensemble des membres du groupe des Verts et du groupe socialiste ainsi que la moitié environ du groupe CEG s'étaient prononcés en faveur de l'entrée en matière.

06.060 Ouvrages d'accumulation. Loi

Message du 9 juin 2006 relatif à une loi fédérale sur les ouvrages d'accumulation (FF 2006 5761)

Situation initiale

L'art. 76, al. 3, de la Constitution fédérale oblige la Confédération, entre autres tâches, à édicter des prescriptions sur la sécurité des ouvrages d'accumulation. Cette tâche est définie à l'heure actuelle à l'art. 3bis de la loi fédérale du 22 juin 1877 sur la police des eaux, dans sa version du 27 mars 1953 (RS 721.10), et dans l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les ouvrages d'accumulation (RS 721.102). D'une manière générale, le droit en vigueur donne satisfaction. A la faveur de la réorganisation de la surveillance de la sécurité technique au sein du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), il est toutefois nécessaire de procéder à une adaptation globale des prescriptions sur la Vue d'ensemble, l'approbation de projets et l'exploitation, ainsi que sur la surveillance. On estime en outre aujourd'hui que la réglementation est insuffisante en ce qui concerne la responsabilité civile et la base légale de la surveillance des plus petits ouvrages d'accumulation. Par conséquent, le remplacement de la loi sur la police des eaux s'impose.

Le projet présenté ici parachève à l'échelon législatif la réglementation actuelle de la sécurité technique. La sécurité des grands ouvrages continue d'être examinée par un organisme étatique, celle des plus petites installations doit désormais l'être par des organismes indépendants accrédités, supervisés par l'organe étatique responsable de la sécurité.

La responsabilité première pour la construction et l'exploitation d'un ouvrage d'accumulation continue d'incomber à son propriétaire. Le champ d'application de la réglementation en vigueur sera inscrit dans la loi de sorte que les plus petits ouvrages d'accumulation représentant un danger particulier soient expressément soumis à une surveillance spéciale ainsi qu'appréciés et surveillés en conséquence. On conservera l'actuel concept du plan en cas d'urgence, lequel sera désormais étendu aux ouvrages de plus petite taille.

En outre, le présent projet renforce la responsabilité civile en matière d'ouvrages d'accumulation. Cette mesure a été proposée dans le cadre de la révision totale du droit de la responsabilité civile et donne suite à diverses interventions parlementaires.

L'exploitant d'un ouvrage d'accumulation répondra des dommages corporels et matériels causés par l'écoulement des eaux de l'ouvrage. Il répondra aussi même s'il n'y a pas faute de sa part ni défaut de l'ouvrage (responsabilité à raison du risque). Il sera libéré de cette responsabilité si le dommage est dû à

une force majeure (phénomènes naturels extraordinaires et faits de guerre) ou à une faute grave commise par la personne lésée. On renonce à instaurer une obligation de couverture à l'échelon fédéral. Comme c'était le cas jusqu'à présent, il appartient aux cantons d'édicter les prescriptions ad hoc. S'agissant de la maîtrise des grands dommages, le projet comporte des prescriptions similaires à celles de la loi du 18 mars 1983 sur la responsabilité civile en matière nucléaire (LRCN - RS 732.44). (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur les ouvrages d'accumulation (LOA)

02.06.2010	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
21.09.2010	CN	Divergences.
28.09.2010	CE	Divergences.
29.09.2010	CN	Adhésion.
01.10.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.
01.10.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, Rolf Schweiger (RL, ZG), rapporteur de la commission, a rappelé que le projet relatif à une loi sur les ouvrages d'accumulation faisait partie, à l'origine, d'un projet plus vaste concernant la loi sur le contrôle de la sécurité. Cette dernière était une loi-cadre visant à régler toutes les tâches de la Confédération qui relèvent de la sécurité. Les Chambres fédérales avaient toutefois décidé, en 2009, de ne pas entrer en matière sur ce projet (cf. objet 06.059). La commission estime qu'il y a pourtant lieu de légiférer en ce qui concerne les constructions pour lesquelles les questions de sécurité sont primordiales, comme c'est le cas des ouvrages d'accumulation. Selon elle, il s'agirait de transposer dans une loi les dispositions actuelles de l'ordonnance.

La Chambre haute a débattu de la question de la responsabilité. Le projet prévoit un durcissement de la responsabilité des exploitants d'ouvrages d'accumulation (responsabilité objective). Ainsi, ceux-ci doivent également répondre des éventuels dommages même s'ils n'ont pas commis de faute. Le projet du Conseil fédéral prévoit que les exploitants sont libérés de leur responsabilité seulement si le dommage est dû à une force majeure ou à une faute grave du lésé. Sur la proposition de Pankraz Freitag (RL, GL), le Conseil des Etats a précisé que les exploitants ne sont pas non plus responsables si le dommage est dû à des actes de sabotage, de terrorisme ou de guerre (art. 16). Le rapporteur de la commission a quant à lui relevé qu'en raison de ses effets juridiques complexes, cette question devait être étudiée plus en détail avant que le projet ne soit transmis au second conseil. Il a expliqué que les actes de guerre et de terrorisme pouvaient résulter d'une force majeure, mais que ce n'est pas le cas des actes de sabotage. Soulignant que les exploitants avaient également le devoir de prendre les mesures de protection élémentaires, le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a lui aussi souhaité que la question des conséquences juridiques du projet soit approfondie au sein de la commission du Conseil national.

Par 27 voix contre 1, le Conseil des Etats a suivi la proposition de Pankraz Freitag avant d'adopter le projet à l'unanimité au vote sur l'ensemble.

Au **Conseil national**, la question de la responsabilité (art. 16) a également été débattue. Une minorité, composée de membres des groupes socialiste et CEg et du groupe des Verts, souhaitait que les exploitants d'ouvrages d'accumulation ne soient pas libérés de leur responsabilité en cas de sabotage. Elle a en effet remis en cause l'usage du terme de " sabotage ", reprochant à ce dernier d'être difficile à définir et donc de ne pas avoir sa place dans la loi. En outre, si le sabotage devait exclure la responsabilité, le devoir incombant à l'exploitant de prendre les mesures de protection élémentaires se trouverait quelque peu vidé de son sens. Le Conseil national a néanmoins suivi, par 99 voix contre 56, la majorité de sa commission, qui proposait de se rallier à la version du Conseil des Etats et ainsi décidé d'inscrire dans la loi qu'une " personne qui prouve que le dommage était dû à une force majeure, à une faute grave du lésé ou à des actes de sabotage, de terrorisme ou de guerre " serait libérée de sa responsabilité.

Le Conseil national s'est par ailleurs opposé par 89 voix contre 75 à la décision du Conseil des Etats d'instaurer une taxe annuelle sur la surveillance destinée à couvrir les coûts des mesures prises par l'autorité de surveillance (art. 24). Il a en cela suivi la proposition d'une minorité UDC/RL qui estimait qu'une taxe sur la surveillance occasionnerait des coûts supplémentaires d'un montant indéfini et que le renforcement des effectifs des offices fédéraux que l'introduction d'une telle taxe requerrait n'était pas

souhaitable. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger n'est pas parvenu à convaincre la commission qu'une surveillance suffisante des exploitants d'ouvrages d'accumulation et de leurs installations était dans l'intérêt de la population.

La commission a par ailleurs adopté une proposition individuelle de Caspar Baader (V, BL) déterminant pour quels ouvrages d'accumulation un dispositif d'alarme-eau doit être installé et entretenu dans la zone rapprochée. Cette proposition vise en outre à charger l'autorité de surveillance de déterminer, lorsque le volume de retenue d'un ouvrage d'accumulation est inférieur à 2 millions de m³, si un dispositif d'alarme-eau est nécessaire (art. 12). Le Conseil fédéral, quant à lui, demandait que tous les exploitants sans distinction aient l'obligation d'installer un dispositif d'alarme-eau dans la zone rapprochée.

Le **Conseil des Etats** a suivi cette dernière proposition du Conseil national en modifiant toutefois sa formulation. Il s'est par contre écarté de l'avis de la Chambre basse en décidant de maintenir la taxe annuelle destinée à couvrir les coûts de surveillance des grands ouvrages d'accumulations, arguant que ces coûts ne pourraient pas être couverts par les redevances. Le **Conseil national** s'est finalement rallié à cette décision.

Au vote final, le Conseil national a adopté le projet par 129 voix contre 61. Opposé à l'introduction d'une taxe sur la surveillance, le groupe UDC a rejeté en bloc le projet de loi sur les ouvrages d'accumulation. Le Conseil des Etats, pour sa part, l'a adopté à l'unanimité.

Au vote final, la loi a été adoptée par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 129 voix contre 61 au Conseil national.

07.033 Sauver la forêt suisse. Initiative populaire. Modification de la loi sur les forêts

Message du 28 mars 2007 relatif à la modification de la loi fédérale sur les forêts et à l'initiative populaire Sauver la forêt suisse (FF 2007 3629)

Situation initiale

La loi fédérale de 1991 sur les forêts doit faire l'objet d'une révision partielle et être adaptée à l'évolution des conditions ces dernières années. La révision partielle proposée constitue le contre-projet indirect opposé à l'initiative populaire "Sauver la Forêt suisse".

Alors que les exigences en matière de prestations sylvestres ne cessent de croître, les revenus réalisés par les exploitations forestières et les aides financières à disposition s'inscrivent à la baisse. La révision partielle proposée permet d'adapter la loi fédérale sur les forêts de 1991 à un environnement en mutation rapide, fixant des priorités et précisant les intérêts de la Confédération. Les bases de la future politique forestière de la Confédération ont été définies dans les années 2002/2003 avec le Programme forestier suisse, lequel contient les visions à terme, les objectifs, les stratégies et les mesures concernant l'avenir de la forêt suisse. Le Programme forestier suisse est le fruit d'un processus hautement participatif auquel ont pris part des associations, des représentants des milieux politiques, des experts reconnus et de nombreux professionnels des secteurs des forêts et du bois.

L'initiative populaire "Sauver la Forêt suisse", déposée par la fondation Helvetia Nostra, entend modifier l'art. 77 de la Constitution fédérale de manière que, à l'avenir, il appartienne à la Confédération et aux cantons de veiller globalement à la diversité biologique et d'organiser l'entretien de la forêt, et que la Confédération finance plus généreusement qu'aujourd'hui les mesures de conservation de la forêt et de remise en état des forêts endommagées. Cette initiative prévoit en outre d'introduire dans la Constitution une interdiction de défricher plus stricte qu'actuellement et une interdiction absolue de procéder à des coupes rases. L'initiative vise ainsi à renforcer la protection de la forêt et à restreindre les actuelles possibilités d'exploitation.

Le Conseil fédéral recommande de rejeter cette initiative. Il propose de lui opposer un contre-projet indirect, par une révision partielle de la loi sur les forêts.

La loi sur les forêts du 4 octobre 1991 a globalement fait ses preuves. Dès lors, seules sont introduites les modifications indispensables à la mise en oeuvre de la nouvelle politique forestière prévue par le Programme forestier suisse. En particulier, la révision partielle de la loi sur les forêts garantit les prestations et l'économie forestières, qui profitent à l'ensemble de la collectivité. Voici les points principaux touchés par les modifications :

- désormais, les limites statiques de forêts ne peuvent plus être fixées uniquement entre la forêt et les zones à bâtir, mais aussi entre la forêt et d'autres zones d'affectation et l'obligation de compenser tout défrichement est assouplie ; tout cela en raison de la croissance actuelle de l'aire forestière ;
- des fonctions prioritaires sont fixées pour les forêts, et certaines surfaces forestières pourront être délimitées sur cette base; les prestations dans l'intérêt public ont alors la priorité ;
- des bases légales sont créées pour permettre aux propriétaires de forêts de négocier des certificats d'émission de CO2 et de commercialiser la prestation de réduction fournie par la forêt conformément au Protocole de Kyoto. Ces mesures devraient inciter à atteindre l'objectif de réduction du CO2 selon le Protocole de Kyoto;
- l'introduction d'une appellation d'origine contrôlée (AOC) et de l'examen de la variante bois pour les constructions fédérales se traduira ponctuellement en incitation à promouvoir le bois. Le soutien aux mesures de publicité et de promotion des ventes prises en commun par l'économie forestière et l'industrie du bois est supprimé ;
- les exigences minimales d'une sylviculture proche de la nature, quel que soit le statut prioritaire de la forêt, doivent éviter les dégâts écologiques. Elles permettent également de montrer aux exploitants leur latitude d'action ;
- la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les exploitants de forêts est accentuée par une restructuration des articles qui y ont trait ;
- la suppression des études d'ingénieur forestier à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich et l'instauration d'un cursus de haute école spécialisée nécessitent quelques modifications dans l'article sur la formation professionnelle. Une nouvelle prescription doit accroître la sécurité au travail, en particulier dans les forêts privées.

Afin de soutenir la nouvelle orientation de la politique forestière nationale, le Conseil fédéral a, dans un premier temps, prévu un financement annuel de départ de l'ordre de 100 millions de francs à compenser au sein même du département. Au cours de l'élaboration du projet, ce financement a toutefois été abandonné vu le contexte des restrictions budgétaires.

L'exécution des nouvelles tâches liées à une solution centralisée de fonds en matière de crédits d'investissement et à la politique de ressources pour le bois nécessite au total trois postes à plein temps. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur les forêts

06.12.2007	CN	Ne pas entrer en matière
12.03.2008	CE	Ne pas entrer en matière

Projet 2

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Sauver la Forêt suisse"

06.12.2007	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
12.03.2008	CE	Adhésion.
20.03.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
20.03.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

En raison du conflit insoluble entre intérêts économiques et intérêts écologiques suscité par le texte, le **Conseil national** n'est pas entré en matière sur la révision partielle de la loi sur les forêts, présentée comme contre-projet indirect à l'initiative populaire " Sauver la Forêt suisse ". Deux camps s'étaient déjà affrontés au sein de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) du Conseil national : le premier jugeait que les dispositions par trop précises se traduiraient par une restriction excessive de l'exploitation des forêts, tandis que le second craignait que les dispositions visant à la protection des forêts soient sacrifiées sur l'autel des intérêts économiques lors de l'examen par article. Roger Nordmann (S, VD), rapporteur de la commission, a indiqué que celle-ci s'est interrogée, tout au long des débats et des auditions, sur la finalité du projet et sa pertinence ; il lui est finalement apparu qu'il n'y avait pas de raison de réviser la loi de 1991 sur les forêts, étant donné qu'elle " fonctionnait bien ", qu'elle était équilibrée, qu'elle donnait satisfaction aux propriétaires et protégeait suffisamment la forêt. La commission a donc décidé, à l'unanimité, de proposer au plénum de ne pas entrer en matière sur le

projet, d'autant plus que, comme l'a expliqué l'autre rapporteur de la commission, Elmar Bigger (V, SG), les auteurs de l'initiative retireraient le texte si le Parlement renonçait à la révision de la loi sur les forêts.

Ainsi, tous les groupes confondus se sont exprimés au plénum en faveur du rejet de la révision, quoique pour des motifs très différents. En conséquence, le Conseil national a décidé, à l'unanimité, de ne pas entrer en matière sur le projet.

Il a également recommandé, par 123 voix contre 42 et 16 abstentions, le rejet de l'initiative " Sauver la Forêt suisse ". Les partisans de l'initiative (soit l'ensemble du groupe des Verts et presque tous les socialistes) ont cependant expressément souligné qu'ils soutenaient le texte uniquement pour s'assurer le rejet définitif de la révision de la loi sur les forêts.

Le **Conseil des Etats** a également rejeté l'entrée en matière sur la révision de la loi sur les forêts.

Au vote final, le rejet de l'initiative a été recommandé tant par la Chambre haute (par 39 voix contre 0) que par le Conseil national (par 129 voix contre 6 et 59 abstentions). Quelques députés du groupe des Verts ont réitéré leur soutien au texte, tandis que leurs collègues - à l'instar de la quasi-totalité des socialistes - se sont abstenus.

L'initiative a été retirée une semaine plus tard.

07.046 Droit de recours des organisations. Assez d'obstructionnisme - Plus de croissance pour la Suisse. Initiative populaire

Message du 8 juin 2007 concernant l'initiative populaire Droit de recours des organisations. Assez d'obstructionnisme - Plus de croissance pour la Suisse (FF 2007 4119)

Situation initiale

L'initiative "Droit de recours des organisations. Assez d'obstructionnisme - Plus de croissance pour la Suisse!" a été lancée notamment à la suite d'un recours formé par une organisation de protection de l'environnement contre le projet de construction du stade du Hardturm à Zurich. De l'avis des auteurs de l'initiative, les organisations de protection de l'environnement pratiquent une politique d'obstruction systématique et agissent comme des instances d'autorisation parallèlement aux autorités.

L'initiative entend donc exclure le droit de recours des organisations lorsqu'il vise des décisions du peuple ou d'un parlement. Le texte de l'initiative ne permet pas d'en apprécier clairement la portée et peut être interprété de deux manières. Selon une lecture étroite, seules les décisions émanant directement du peuple ou du Parlement échapperaient à un droit de recours des organisations. Selon une lecture large, les arbitrages des autorités administratives se fondant eux-mêmes sur des décisions du peuple ou du Parlement échapperaient au droit de recours des organisations. Certes, le droit de recours des organisations contribue à ce que le droit de l'environnement soit correctement appliqué et transposé dans les faits - notamment lorsqu'aucun particulier intéressé ne peut former un recours. Mais il sert aussi à appliquer de manière uniforme le droit de l'environnement sur l'ensemble du territoire suisse. Toutefois, les organisations de protection de l'environnement ont maintes fois essayé en tant que personnes privées d'endosser le rôle des pouvoirs publics. Parfois leurs recours étaient en contradiction avec les décisions prises démocratiquement. Aussi, le Conseil fédéral estime-t-il que les motifs d'acceptation de l'initiative l'emportent.

Depuis quelques années, nul ne conteste que le droit de recours des organisations soit perfectible. A cette fin, le Parlement a approuvé en décembre 2006, à une large majorité, des améliorations substantielles de cet instrument dans le cadre de l'initiative parlementaire (02.426) Hans Hofmann (V, ZH). Ces modifications entreront en vigueur à la mi-2007. Elles limitent certes le droit de recours des organisations et prennent en compte les préoccupations des auteurs de l'initiative grâce à une simplification du droit de recours des organisations. Mais globalement, le Conseil fédéral estime que les modifications concernant les décisions prises démocratiquement ne vont pas assez loin. Il déplore l'absence d'une restriction allant dans le sens de l'initiative populaire. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Droit de recours des organisations: Assez d'obstructionnisme - Plus de croissance pour la Suisse!"

21.12.2007 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

13.03.2008 CN Adhésion.
20.03.2008 CE L'arrêté est adopté au vote final.
20.03.2008 CN L'arrêté est adopté au vote final.

Au **Conseil des Etats**, Bruno Frick (CEg, SZ) a proposé de renvoyer le projet à la Commission des affaires juridiques en la chargeant d'élaborer un contre-projet indirect à l'initiative d'ici l'été 2008. Selon lui, l'initiative soulève l'épineuse question du rapport entre démocratie directe et droit de recours des organisations. Il y a donc lieu de la prendre au sérieux, et il incombe au Conseil des Etats de trouver une réponse adéquate sur le plan législatif. Hansheiri Inderkum (CEg, UR), rapporteur de la commission, a rappelé que la Commission des affaires juridiques était disposée à se pencher sur le rapport entre démocratie et Etat de droit, ainsi que sur d'autres questions, mais qu'elle se refusait à travailler sous la pression du temps (élaborer un contre-projet pour l'été 2008). Cela dit, il va de soi que si la commission terminait rapidement son examen, ses travaux pourraient éventuellement déboucher sur un contre-projet dans les temps demandés.

Les opposants à l'initiative et à un contre-projet indirect ont combattu une limitation supplémentaire du droit de recours des organisations. Les partisans du contre-projet ont critiqué, entre autres, les formulations imprécises du texte de l'initiative. En outre, selon eux, les objectifs de l'initiative empiètent sur le droit public, le droit administratif et les règles de procédure des cantons. Un contre-projet permettrait de lever les imprécisions de l'initiative et de réduire la marge d'interprétation.

Le Conseil des Etats a rejeté la proposition de renvoi par 22 voix contre 21. Par 23 voix contre 9, il a recommandé de rejeter l'initiative populaire.

Au **Conseil national**, Walter Donzé (CEg, BE) et Carlo Sommaruga (S, GE) se sont exprimés au nom de la Commission des affaires juridiques. Selon la commission, le droit de recours des organisations contribue à l'application correcte du droit de l'environnement. Il sert également à appliquer de manière uniforme le droit de l'environnement sur l'ensemble du territoire suisse. En outre, la commission a tenu à préciser que la plupart des retards observés dans les projets étaient plus le fait de recours individuels que d'organisations écologistes. Dans la majorité des cas, les recours formés par des organisations ont permis d'adapter les projets aux lois en vigueur, qui ont bien été élaborées dans le respect des principes démocratiques. Enfin, la commission rappelle que le Conseil des Etats a institué une sous-commission, présidée par Hansheiri Inderkum (CEg, UR), chargée de se pencher sur les principales préoccupations des auteurs de l'initiative.

Les deux rapporteurs de la commission ont rappelé que des améliorations substantielles avaient déjà été apportées au droit de recours des organisations suite au dépôt de l'initiative parlementaire (02.436) Hans Hofmann (V/ZH). Approuvées par le Parlement en décembre 2006 à une large majorité, celles-ci étaient entrées en vigueur en milieu d'année 2007. La Commission des affaires juridiques a proposé au conseil, par 14 voix contre 10, de rejeter l'initiative, se ralliant ainsi à la décision du Conseil des Etats.

Lors des débats, au cours desquels plus de 40 intervenants se sont exprimés, trois positions principales se sont dégagées.

Les partisans de l'initiative (membres du groupe UDC et majorité des intervenants du groupe RL) ont contesté la légitimité du recours contre des décisions émanant du peuple; les décisions issues d'un vote démocratique doivent, selon eux, primer sur la loi. A leurs yeux, les associations qui usent du droit de recours le font pour bloquer ou empêcher la réalisation de projets.

Du point de vue des opposants à l'initiative (socialistes, Verts ainsi que certains membres du groupe CEg), le Parlement a déjà accompli son devoir en modifiant considérablement le droit de recours des organisations dans le cadre de l'initiative parlementaire Hofmann. Estimant qu'une décision populaire ne saurait primer les principes de l'Etat de droit, ils reprochent également aux auteurs de l'initiative de s'en prendre au droit de recours des organisations pour atteindre en réalité le droit de l'environnement.

S'ils ont rejeté l'initiative du PRD zurichois, certains membres - du groupe CEg, majoritairement - ont néanmoins reconnu qu'il y avait lieu d'agir et ont exprimé l'espoir de voir la sous-commission du Conseil des Etats, présidée par Hansheiri Inderkum (CEg, UR), parvenir à une solution satisfaisante.

Au vote final, le **Conseil des Etats** a recommandé, par 30 voix contre 9, et 3 abstentions, de rejeter l'initiative.

Le **Conseil national** a recommandé au peuple et aux cantons, par 94 voix contre 90, et 10 abstentions, de rejeter l'initiative. L'opposition est venue de la gauche et des Verts. Au sein du groupe PDC/PEV/PVL (CEg), vingt-six députés ont dit non à l'initiative, deux l'ont approuvée et cinq se sont abstenus.

Le groupe radical-libéral s'est prononcé à l'unanimité - moins une voix et quatre abstentions - en faveur de l'initiative. Les députés UDC ont approuvé l'initiative à la quasi unanimité.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 30 voix contre 9 au Conseil des Etats et par 94 voix contre 90 au Conseil national.

L'initiative populaire a été rejetée par le peuple le 30 novembre 2008 par 66,0 % des votants et par tous les cantons.

07.060 Eaux vivantes. Initiative populaire

Message du 27 juin 2007 concernant l'initiative populaire "Eaux vivantes (Initiative pour la renaturation)" (FF 2007 5237)

Situation initiale

L'initiative "Eaux vivantes (Initiative pour la renaturation)" a vu le jour en raison notamment de la situation insatisfaisante prévalant dans divers domaines de la protection des eaux et du recul des populations de poissons observé ces dernières années dans les cours d'eau suisses. L'initiative entend combler les déficits et, parallèlement, contribuer à la résolution des problèmes d'écologie des eaux.

L'initiative formule trois exigences centrales:

- Les cantons encouragent la renaturation des eaux publiques et de leurs zones riveraines (cours et plans d'eau).

- A cette fin, les cantons mettent sur pied des fonds cantonaux de renaturation.

- Les organisations directement affectées peuvent déposer des requêtes en vue de la réalisation des mesures (droit de requête et droit de recours). Si elle était acceptée, l'initiative devrait être concrétisée par le biais d'une révision des lois concernées.

Le texte de l'initiative emploie le terme de "renaturation" pour désigner toutes les mesures de valorisation des eaux, à savoir le rétablissement dans un état proche de l'état naturel des cours d'eau rectifiés ou aménagés, la minimisation des effets d'éclusées nuisibles en aval des centrales à accumulation, la réactivation du régime de charriage ainsi que l'assainissement des débits résiduels insuffisants. Il est incontestable que l'état actuel des cours d'eau appelle dans ces domaines un certain nombre de mesures. Les lois en vigueur doivent donc être exécutées de manière rigoureuse. Pour ce faire, les cours d'eau doivent être considérés dans leur globalité. La planification de mesures doit prendre en compte les répercussions dans tous les secteurs de l'économie des eaux. Cette approche globale s'avère d'ailleurs d'autant plus impérieuse avec le réchauffement climatique et ses conséquences.

Le Conseil fédéral juge très problématique la proposition d'extension du droit de recours des organisations, qui est en totale contradiction avec l'actuelle tendance à une limitation et une utilisation plus rationnelle de cet instrument. En outre, le Conseil fédéral estime qu'en regard de son utilité, l'initiative entraîne des dépenses trop importantes pour la Confédération et les cantons. Pour les centrales hydroélectriques, l'initiative pourrait occasionner des préjudices économiques et, selon la mise en oeuvre retenue, gêner la production d'une énergie précieuse. (Source : message du Conseil fédéral)

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE-CE) considère elle aussi que le domaine de la protection des eaux appelle une action sur le plan législatif. L'initiative pour la renaturation n'est toutefois pour la majorité de la commission pas le bon instrument pour améliorer l'état des cours d'eau, en particulier parce qu'elle ne tient pas suffisamment compte des intérêts de l'utilisation des ressources hydrauliques et parce qu'elle vise à introduire un droit de proposition pour les organisations de protection de l'environnement objectivement et politiquement injustifié. Il convient donc de présenter un contre-projet indirect à l'initiative (07.492 - Iv. pa. Protection et utilisation des eaux). L'objectif est de proposer des solutions permettant un équilibre entre protection et utilisation des eaux. (Source : Rapport de la CEATE-E concernant l'Iv. pa. Protection et utilisation des eaux - 07.492)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire fédérale "Eaux vivantes (Initiative pour la renaturation)"

01.10.2008 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral. Le délai imparti est prorogé jusqu'au 3 janvier 2010.

09.12.2008 CN Le délai imparti est prorogé jusqu'au 3 janvier 2010.

25.11.2009 CN Adhésion.
11.12.2009 CE L'arrêté est adopté au vote final.
11.12.2009 CN L'arrêté est adopté au vote final.

Les deux conseils ont décidé de prolonger le délai imparti pour le traitement de l'initiative, afin de pouvoir examiner entre-temps l'initiative parlementaire " Protection et utilisation des eaux " (07.492), déposée à titre de contre-projet indirect par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-E).

Après avoir délibéré sur ce contre-projet, le Conseil des Etats et le Conseil national ont recommandé de rejeter l'initiative populaire, respectivement par 23 voix contre 6 et par 121 voix contre 63. Au Conseil national, cette initiative était soutenue par les Verts, la quasi-totalité des socialistes et quelques députés du camp bourgeois.

Au vote final, le Conseil des Etats a adopté l'arrêté par 34 voix contre 2, et le Conseil national par 121 voix contre 63.

07.429 Initiative parlementaire (Jakob Büchler). Assainissement des buttes de tir. Prolongation du délai jusqu'en 2012

Rapport de la commission CN: 27.10.2008 (FF 2008 8253)

Avis du Conseil fédéral: 05.12.2008 (FF 2008 8263)

Situation initiale

Déposée par Jakob Büchler (CEg, SG), l'initiative parlementaire vise à prolonger jusqu'en 2012, voire, selon le cas, jusqu'en 2020, le délai pour l'obtention de subventions fédérales pour l'assainissement des stands de tir. Selon la loi sur la protection de l'environnement en vigueur, des subventions sont octroyées s'il n'est plus tiré dans le sous-sol naturel après le 1er novembre 2008, délai qui peut être respecté soit en mettant hors service les installations, soit en les équipant de pare-balles artificiels.

Le projet de loi prévoit de prolonger le délai pour l'octroi de subventions en faisant une distinction entre, d'une part, les buttes de tir situées dans une zone de protection des eaux souterraines où l'antimoine représente un danger considérable pour la santé et, d'autre part, celles qui sont situées dans des zones présentant un risque environnemental moindre. Dans les zones de protection des eaux, le délai est prolongé jusqu'en 2012; dans les autres zones, il est prolongé jusqu'en 2020. Cette différenciation doit encourager les milieux concernés à poursuivre les processus entrepris en vue de l'assainissement afin que la situation à l'aube de l'échéance du nouveau délai ne soit pas la même qu'aujourd'hui. Il s'agit aussi d'éviter qu'un délai trop court n'accapare les moyens financiers et les ressources en personnel des autorités, au détriment de l'assainissement urgent de sites contaminés plus dangereux. (Sources : rapport de la [Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national](#))

Délibérations

23.10.2007 - Décidé de donner suite à l'initiative.
23.11.2007 - Adhésion.

Loi sur la protection de l'environnement (Indemnisation pour l'assainissement de stands de tir)

17.12.2008 CN Décision conforme au projet de la Commission.
04.03.2009 CE Adhésion.
20.03.2009 CN La loi est adoptée au vote final.
20.03.2009 CE La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil national** a approuvé le projet à l'unanimité et sans débat. Saisi d'une proposition de la majorité de sa commission visant à ramener de 2020 à 2016 le délai applicable à l'assainissement des sites autres que les zones de protection des eaux souterraines, le **Conseil des Etats** a préféré suivre la proposition émanant de la minorité de la commission, se ralliant par là même à la décision du Conseil

national. Au vote sur l'ensemble, il a adopté le projet par 24 voix contre 5 et 4 abstentions. Au vote final une seule voix s'est opposée au le projet.

Au vote final, la loi a été adoptée par 194 voix contre 0 au Conseil national et par 41 voix contre 1 au Conseil des Etats.

07.492 Initiative parlementaire (Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie). Protection et utilisation des eaux

Rapport de la commission CE: 12.08.2008 (FF 2008 7307)

Avis du Conseil fédéral: 19.09.2008 (FF 2008 7343)

Situation initiale

L'initiative populaire "Eaux vivantes" (07.060), qui demande l'adoption d'un nouvel article constitutionnel 76a intitulé Renaturation des eaux, a été déposée le 3 juillet 2006.

Le 8 juin 2007, le Conseil fédéral a décidé de proposer au Parlement de recommander au peuple de rejeter l'initiative sans lui opposer de contre-projet. Le Conseil fédéral reconnaît certes la nécessité d'assainir nos eaux, mais est d'avis que ces assainissements doivent s'inscrire dans le cadre de la législation actuellement en vigueur.

Le 4 octobre et le 6 décembre 2007, les Chambres fédérales ont approuvé une motion (07.3311. Epiney. Renaturation des cours d'eau. Contre-projet à l'initiative populaire "Eaux vivantes") qui demande au Conseil fédéral d'élaborer un contre-projet à l'initiative populaire "Eaux vivantes", dans lequel le financement des renaturations serait assuré par un supplément de 0,1 centime par kilowattheure sur les coûts de transport des réseaux à haute tension.

Dans le cadre de l'examen de l'initiative populaire, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a décidé d'élaborer un contre-projet indirect à l'initiative populaire "Eaux vivantes", objet de la présente initiative de commission. La commission reconnaît qu'il est nécessaire d'améliorer la protection des eaux, mais juge que l'initiative populaire va trop loin et qu'il convient de rechercher un équilibre entre protection et utilisation des eaux. Elle estime notamment qu'il serait injustifié d'accorder un droit de requête et de recours aux organisations de protection de l'environnement pour la mise en oeuvre des mesures.

Le contre-projet propose l'adoption de dispositions légales dans différents domaines, qui concernent plus particulièrement la revitalisation des eaux, l'atténuation des effets nuisibles des éclusées en aval des centrales hydroélectriques, les dérogations aux débits résiduels dans le cas de tronçons de cours d'eau à faible potentiel écologique, la prise en considération des petites centrales hydroélectriques méritant une protection lors d'assainissements des débits résiduels et la réactivation du régime de charriage. Le contre-projet contient aussi une proposition pour financer les mesures proposées. (Source : rapport de la [Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats](#))

Délibérations

23.11.2007 - La commission décide d'élaborer une initiative.
08.01.2008 - Adhésion.

Loi fédérale sur la protection des eaux (Renaturation)

01.10.2008 CE Décision conforme aux nouvelles propositions de la Commission.
28.04.2009 CN Divergences.
14.09.2009 CE Divergences.
25.11.2009 CN Divergences.
30.11.2009 CE Adhésion.
11.12.2009 CE La loi est adoptée au vote final.
11.12.2009 CN La loi est adoptée au vote final.

Le projet de loi élaboré par la [Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil](#) des Etats a été adopté comme contre-projet indirect à l'initiative populaire "Eaux vivantes" par le **Conseil des Etats** tel quel et à l'unanimité. Par 23 voix contre 6, ce dernier a recommandé le rejet de l'initiative populaire (voir objet 07.060) considérant qu'elle allait trop loin en accordant un droit de requête et de recours aux organisations de protection de l'environnement et que la nécessité de l'utilisation des eaux était trop peu prise en compte.

Au **Conseil national**, une minorité de la commission, composé de membres du groupe UDC et du groupe radical-libéral, avait proposé de ne pas entrer en matière sur ce projet, arguant qu'il était trop onéreux à mettre en oeuvre, trop axé sur la seule défense de l'environnement et qu'il allait à l'encontre des orientations prises pour soutenir et encourager la production d'électricité au moyen d'énergies renouvelables. Le conseil a toutefois décidé, par 94 voix contre 60, d'entrer en matière, contrairement au groupe UDC et à la majorité du groupe RL qui ont voté contre.

Lors de l'examen par article, le conseil a rejeté, à une nette majorité, les différentes propositions déposées par les partis bourgeois, celles-ci ne visant qu'à édulcorer le projet du Conseil des Etats en introduisant des formulations potestatives. Le contre-projet a de son côté essuyé les critiques de la gauche et des écologistes, notamment en raison de l'assouplissement des dispositions des débits résiduels dans les cours d'eau situés à une altitude supérieure à 1500 mètres qu'il propose. Franziska Teuscher (G, BE) a alors rappelé avec véhémence que le projet visait avant tout à garantir la protection des eaux et non celle de la production d'énergie. Elle a par conséquent demandé, au nom d'une minorité, l'abandon de cette mesure d'assouplissement. De son côté, Bastien Girod (G, ZH), représentant également une minorité, a demandé que des débits résiduels inférieurs soient autorisés pour les "eaux à faible potentiel écologique, touristique ou agricole" (art. 32). Les propositions de ces deux minorités ont finalement été rejetées, de même que la proposition de minorité déposée par les Verts et par les partis de gauche qui souhaitaient que les délais d'assainissement des éclusées et du régime de charriage soient réduits et passent de 20 ans à 10 ans.

A l'inverse, Martin Landolt (BD, GL) a réussi à faire adopter une disposition prévoyant que les cantons peuvent autoriser des débits résiduels inférieurs, mais uniquement pour les cours d'eau non piscicoles situés à plus de 1500 mètres d'altitude.

En matière d'agriculture, le Conseil national a approuvé une proposition de sa commission visant notamment à indemniser les exploitants de l'espace réservé aux eaux pour l'utilisation extensive de leurs surfaces.

Par ailleurs, les simplifications apportées par le Conseil des Etats dans le domaine du droit foncier rural en matière d'acquisition d'un bien foncier rural (art. 62, let. h) ont été de nouveau biffées du projet de loi, par 89 voix contre 79, sur proposition d'une minorité emmenée par Jacques Bourgeois (RL, FR). La minorité objectait en effet que ces mesures de simplifications avaient pour conséquence de supprimer l'obligation faite aux cantons et aux communes d'obtenir une autorisation pour acquérir des terrains agricoles à des fins de protection contre les crues, de revitalisation des eaux, de construction de bassins de compensation et d'accumulation par pompage dans le cas de centrales hydroélectriques, ainsi qu'à des fins de compensation en nature de ces besoins. (Lors de la procédure d'élimination des divergences qui a suivi, le Conseil national a finalement approuvé la version du Conseil des Etats par 102 voix contre 82).

Au vote sur l'ensemble, le projet remanié a été adopté, par 104 voix contre 68. Tous les membres du groupe UDC et la majorité du groupe RL l'ont rejeté.

Au **Conseil des Etats**, la commission a soumis une proposition de compromis pour créer des dérogations à l'obligation de maintenir un débit résiduel (art. 32, let. a). Elle prévoit que les cantons puissent autoriser des débits résiduels inférieurs sur un tronçon de 1000 m en aval du point de prélèvement lorsque le débit du cours d'eau est inférieur à 50 l/s, pour autant que ledit cours d'eau soit situé à une altitude supérieure à 1700 m (ou entre 1500 m et 1700 m d'altitude s'il s'agit d'un cours d'eau non piscicole). Ce compromis permettrait donc aux cantons de continuer à autoriser des débits résiduels inférieurs pour les cours d'eau piscicoles situés à plus de 1700 m d'altitude et d'un débit inférieur à 50 l/s. Selon Filippo Lombardi (CEg, TI), rapporteur de la commission, cette mesure permettrait de ne gagner que 50 GWh d'électricité sur les 100 GWh espérés au départ, mais elle aurait au moins l'avantage de n'entraîner aucune baisse de la production totale, contrairement à la proposition du Conseil national. Filippo Lombardi souligne aussi que tant les cantons de montagne concernés que la Fédération suisse de pêche ont apporté leur soutien à la proposition de compromis, étant entendu que l'objectif final du projet était de provoquer le retrait de l'initiative populaire "Eaux vivantes".

Après avoir émis quelques critiques contre la diminution de la production d'énergie hydraulique d'une part et contre les limites posées par l'écologie d'autre part, le conseil a adopté le compromis de la commission sans opposition.

Par contre, le Conseil des Etats a décidé de maintenir sa version concernant plusieurs dispositions relatives aux terrains agricoles (art. 62b, al. 5 et art. 68).

Au cours de la poursuite de l'élimination des divergences, le **Conseil national** a finalement approuvé la proposition de compromis du Conseil des Etats qui vise à créer des dérogations à l'obligation de maintenir un débit résiduel (art. 32, let. a). Concernant la compensation de la disparition des terrains agricoles utilisés à des fins de revitalisation des eaux (art. 38a, al. 2), le Conseil national a toutefois maintenu sa version. En vertu de l'article précité, la disparition de surfaces d'assolement doit être compensée conformément aux dispositions des plans sectoriels. A l'origine, le **Conseil des Etats** s'était opposé à l'utilisation de cette formulation impérative. Il s'est cependant rallié à l'opinion du Conseil national sur ce point ainsi que sur l'ensemble des autres divergences restantes. **Au vote final, le Conseil national a adopté le projet par 126 voix contre 63, contre l'avis de la quasi-totalité des membres du groupe UDC et d'environ un tiers du groupe radical-libéral. Le Conseil des Etats a adopté le projet sans opposition (40:0).**

08.036 Contre les mauvais traitements envers les animaux et pour une meilleure protection juridique de ces derniers (Initiative pour l'institution d'un avocat de la protection des animaux). Initiative populaire

Message du 14 mai 2008 relatif à l'initiative populaire "Contre les mauvais traitements envers les animaux et pour une meilleure protection juridique de ces derniers (Initiative pour l'institution d'un avocat de la protection des animaux)" (FF 2008 3883)

Situation initiale

Le 26 juillet 2007, la Protection Suisse des Animaux PSA a déposé l'initiative populaire fédérale "Contre les mauvais traitements envers les animaux et pour une meilleure protection juridique de ces derniers (initiative pour l'institution d'un avocat de la protection des animaux)".

L'initiative prévoit de compléter l'art. 80 de la Constitution (Cst.) par deux nouveaux alinéas:

- L'al. 4 vise à inscrire dans la Constitution le principe selon lequel la Confédération doit édicter des dispositions sur la protection des animaux en tant qu'êtres vivants doués de sensations.

- L'al. 5, qui est l'essence même de l'initiative, oblige les cantons à prévoir que les animaux lésés puissent être représentés en justice, d'office, par des défenseurs adéquats. Autrement dit, l'initiative a pour but de conférer une position plus favorable aux animaux lésés sur le plan de la procédure en cas d'actions tendant à faire appliquer des dispositions les protégeant. L'al. 4 proposé par les auteurs de l'initiative vise à régler le statut de l'animal dans l'ordre juridique suisse. Une telle disposition n'est pas nécessaire. En effet, la Confédération, se fondant sur les art. 122 et 123 Cst. a déjà légiféré sur le statut juridique de l'animal. Celui-ci a été amélioré par l'introduction de nouvelles dispositions législatives, notamment suite à l'initiative parlementaire Marty "Les animaux dans l'ordre juridique suisse".

Conformément au nouveau code de procédure pénale (CPP), adopté par le Parlement le 5 octobre 2007, les cantons qui entendent instituer un défenseur public des animaux en ont la possibilité. Force est de constater que jusqu'ici, seuls trois cantons ont aménagé une norme spéciale à cet effet. Dès lors, obliger les cantons à prévoir une telle institution constituerait une ingérence inutile dans leur liberté d'organisation.

Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de soumettre au peuple et aux cantons l'initiative populaire "Pour l'institution d'un avocat de la protection des animaux" en leur recommandant de la rejeter. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Contre les mauvais traitements envers les animaux et pour une meilleure protection juridique de ces derniers (Initiative pour l'institution d'un avocat de la protection des animaux)"

11.06.2009 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

09.09.2009	CE	Adhésion.
25.09.2009	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
25.09.2009	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Au **Conseil national**, l'initiative a bénéficié du soutien du groupe socialiste et du groupe des Verts. Tous deux ont souligné notamment certaines lacunes et des divergences entre les cantons concernant l'exécution de la loi sur la protection des animaux. A en juger par la légèreté des peines prononcées dans ce domaine, il est évident pour ces deux groupes que les intérêts des auteurs d'infractions sont placés au-dessus de ceux des animaux. Les Verts ainsi que quelques membres du groupe CEg ont regretté en outre qu'aucun contre-projet indirect n'ait été élaboré, et se sont pour cette raison prononcé en faveur de l'initiative. Au nom du groupe PBD, Brigitta Gadiet (PBD, GR) a relevé notamment que l'obligation d'instituer un avocat de la protection des animaux constituerait une ingérence inutile dans la liberté d'organisation des cantons. D'après elle, les nouveaux instruments juridiques du code de procédure pénale permettraient en effet de poursuivre efficacement les infractions de ce type, sans compter que l'application du droit gagnera ainsi en cohérence. Quelques agriculteurs se sont opposés également à l'institution d'un avocat de la protection des animaux, institution qu'ils ressentiraient comme un manque de confiance à l'égard de leur profession. En tout état de cause, ils estiment qu'un tel avocat serait impuissant face aux rares cas de mauvais traitements envers les animaux qui sont commis dans des exploitations agricoles.

Pour sa part, la conseillère fédérale Doris Leuthard a évoqué elle aussi le nouveau code de procédure pénale, qui entrera en vigueur en 2011. Celui-ci prévoit en effet la possibilité pour les cantons d'instituer un défenseur public des animaux. Par ailleurs, la loi sur la protection des animaux oblige déjà chaque canton à instituer un service spécialisé dans la protection des animaux, cette autorité étant chargée de garantir le respect des droits de l'animal.

Agissant au nom d'une minorité de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture, Tiana Moser (CEg, ZH), des Verts libéraux, a proposé de recommander au peuple d'accepter l'initiative. Pour cette minorité, l'institution d'un avocat de la protection des animaux, lequel serait appelé, selon le texte de l'initiative, à défendre les intérêts des animaux maltraités, et ce, éventuellement dans plusieurs cantons, ne constitue pas un durcissement de la loi sur la protection des animaux. Un avocat de la protection des animaux imposé contribuerait plutôt à améliorer l'exécution du droit en vigueur et pourrait veiller à la prise de sanctions plus strictes en cas d'infractions. Enfin, le droit serait appliqué de façon plus uniforme entre les cantons.

Au final, la majorité du Conseil national a toutefois rejeté l'initiative et décidé, par 107 voix contre 47 et 12 abstentions, de recommander au peuple d'en faire autant. L'ensemble des Verts et une forte majorité du groupe socialiste se sont prononcés quant à eux en faveur de son adoption. Cinq membres du groupe CEg et deux du groupe UDC ont également recommandé au peuple d'accepter l'initiative.

A l'instar du Conseil fédéral et du Conseil national, le **Conseil des Etats** a estimé que l'initiative n'était pas un moyen approprié pour améliorer la protection des animaux. Il a notamment rappelé que le statut juridique des animaux avait beaucoup évolué ces derniers temps avec l'introduction de nouvelles dispositions de droit civil et l'entrée en vigueur, l'année dernière, de la nouvelle législation sur la protection des animaux obligeant les cantons à poursuivre d'office toute personne responsable de mauvais traitements envers des animaux. Hermann Bürgi (V, TG), rapporteur de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC), a souligné que le nouveau code de procédure pénale suisse, qui entrera en vigueur probablement en 2011, laissait les cantons libres d'instituer ou non un défenseur public des animaux. Selon lui, l'obligation prévue dans l'initiative constituerait une ingérence inutile dans la liberté d'organisation des cantons. Comme elle l'avait fait au Conseil national, la conseillère fédérale Doris Leuthard a en outre rappelé que la loi sur la protection des animaux prévoyait de nouveaux services cantonaux spécialisés, auxquels pourraient être accordés des droits liés à la qualité de partie plaignante. Elle a estimé que cet instrument constituait le meilleur moyen de protéger les intérêts des animaux.

Anita Fetz (S, BS) s'est prononcée en faveur de l'initiative, arguant que l'institution d'un avocat des animaux permettrait au Parlement d'affirmer à l'opinion publique l'importance que revêt la dignité des animaux. S'il est vrai que la loi sur la protection des animaux a renforcé les sanctions pénales en cas d'infractions, son application est encore loin d'être effective : de nombreux cas de mauvais traitements ne font l'objet d'aucune condamnation, car les autorités n'ont pas le temps de prendre les mesures qui s'imposent. L'institution d'un avocat des animaux permettrait ainsi d'appliquer les mesures de protection prévues dans la loi.

This Jenny (V, GL) s'est lui aussi prononcé en faveur de l'initiative, estimant que des lacunes subsistaient dans l'exécution de la loi par les cantons : en règle générale, les infractions à la loi sur la protection des animaux ne sont que peu, voire pas du tout sanctionnées ; en outre, les cantons ne font malheureusement pas usage de leur droit à instituer un avocat des animaux. Selon lui, le fait qu'autant de propriétaires d'animaux s'opposent si fortement à cette initiative est précisément le signe qu'il existe un problème. Enfin, il a ajouté que certains mauvais traitements infligés aux animaux sont véritablement effroyables.

Aux votes finaux, le **Conseil national** a décidé, par 130 voix contre 50, de recommander le rejet de l'initiative. Les partis bourgeois ont massivement voté contre l'initiative, alors que plusieurs membres du groupe CEg, les deux tiers du groupe socialiste et quasiment tous les Verts ont voté en faveur de l'initiative. Par 30 voix contre 6, le **Conseil des Etats** a recommandé de rejeter l'initiative.

L'initiative populaire a été rejetée le 7 mars 2010 par 70,5% des votants et par tous les cantons.

08.037 Dégâts causés par les intempéries 2005 dans le canton d'Obwald. Prestations de la Confédération

Message du 14 mai 2008 concernant les prestations de la Confédération pour la réparation des dégâts dus aux intempéries de 2005 dans le canton d'Obwald (FF 2008 3899)

Situation initiale

Les fortes précipitations qui se sont abattues sur la Suisse du 19 au 23 août 2005 ont provoqué d'énormes dégâts dans 17 cantons. Le montant des dommages s'élève à 3 milliards de francs, ce qui est exceptionnel. Malheureusement, cette catastrophe a aussi coûté la vie à six personnes.

Berne, Lucerne, Uri, Obwald et Nidwald sont les cantons les plus sinistrés puisqu'ils ont enregistré à eux cinq environ 75 % de l'ensemble des dégâts. Les intempéries d'août 2005 ont endommagé près de 900 communes, soit presque un tiers de toutes les communes du pays.

Le présent message expose les principaux événements, les dégâts qu'ils ont causés ainsi que les conséquences financières.

En automne 2005, les trois cantons fortement touchés - Uri, Obwald et Nidwald - avaient demandé au Conseil fédéral une aide financière extraordinaire destinée à couvrir les coûts restant à leur charge.

Le 21 décembre 2005, le Conseil fédéral a décidé que la Confédération devait participer au financement de la réparation des dégâts dus aux intempéries en épuisant les possibilités légales à sa disposition, mais sans accorder d'aide extraordinaire.

La demande des cantons d'Uri, d'Obwald et de Nidwald a ainsi été rejetée. Après le Conseil des Etats le 5 octobre 2006, le Conseil national a accepté, le 19 juin 2007, par 79 voix contre 68, la motion 06.3012 de la CEATE-CE "Dégâts dus aux intempéries 2005 et prestations de la Confédération". Le Conseil fédéral a ainsi été chargé de soumettre au Parlement un message spécial sur les prestations de la Confédération allouées aux cantons pour réparer les dégâts causés par les intempéries d'août 2005, afin que le solde par habitant à charge des cantons les plus sinistrés reste raisonnable.

En conséquence, le présent message propose au Parlement d'octroyer au canton d'Obwald une aide fédérale extraordinaire unique d'un montant total de 14,4 millions de francs. La motion 06.3012 "Dégâts dus aux intempéries 2005 et prestations de la Confédération" peut ainsi être classée. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale concernant les prestations de la Confédération pour la réparation des dégâts dus aux intempéries de 2005 dans le canton d'Obwald

01.10.2008	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
17.12.2008	CN	Adhésion.
19.12.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.
19.12.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Arrêté fédéral concernant les prestations de la Confédération pour la réparation des dégâts dus aux intempéries de 2005 dans le canton d'Obwald

01.10.2008 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

17.12.2008 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** n'a pas contesté les aides octroyées au canton d'Obwald. Il a uniquement critiqué le fait que le Conseil fédéral n'a pas accordé ces mêmes aides aux cantons d'Uri et de Nidwald, comme le demandait la motion à l'origine de ce projet. En réponse à ces critiques, le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a affirmé que le Conseil fédéral avait fondé sa décision sur des critères concrets et précis. Le Conseil fédéral a notamment tenu compte d'un critère encore applicable au moment des faits en 2005, avant l'introduction de la péréquation financière (RPT), à savoir la capacité financière des cantons concernés. C'est pourquoi la décision prise par le Conseil fédéral fait la différence entre les cantons à forte capacité financière et les cantons à faible capacité financière.

Lors des débats au **Conseil national**, Franziska Teuscher (G, BE) a déposé, au nom d'une minorité verte, une proposition de non entrée en matière sur les deux projets de textes. Elle a rappelé que les Verts avaient toujours soutenu le versement par la Confédération d'aides suffisantes dans le cadre de la prévention des dangers naturels, s'opposant souvent avec véhémence à la minorité bourgeoise, qui visait à instaurer des mesures d'épargne en matière de lutte contre les inondations. Considérant que la Confédération a déjà été généreuse envers le canton d'Obwald, les Verts ne sont pas favorables au versement d'une aide extraordinaire. En outre, il serait, selon eux, injuste que ce canton bénéficie de la solidarité de la Confédération alors qu'il applique une législation fiscale concurrentielle, loin de répondre au principe de la solidarité entre cantons. A l'encontre de cette critique, Christoph von Rotz (V, OW) a rappelé qu'au moment des intempéries le canton d'Obwald était le canton suisse dont la capacité financière était la plus faible : on ne pouvait donc lui reprocher d'avoir tenté, à travers une révision de sa législation fiscale - au demeurant conforme à la Constitution et à la loi - de se sortir lui-même la situation difficile dans laquelle il se trouvait.

Le Conseil national a finalement rejeté la proposition de non entrée en matière, par 147 voix contre 14, et adopté les deux projets, à une large majorité.

Au vote final, la loi a été adoptée par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 102 voix contre 85 au Conseil national.

08.046 Compensation des émissions de CO2 des centrales à cycles combinés alimentées au gaz. Prorogation de l'arrêté fédéral

Message du 30 mai 2008 relatif à la prorogation de l'arrêté fédéral concernant la compensation des émissions de CO2 des centrales à cycles combinés alimentées au gaz (FF 2008 4975)

Situation initiale

Par l'arrêté fédéral du 23 mars 2007, les Chambres fédérales ont assorti l'autorisation de centrales à cycles combinés alimentées au gaz de l'obligation de compenser intégralement les émissions de CO2 produites. Le Conseil fédéral a mis en vigueur cet arrêté le 15 janvier 2008, en même temps qu'une ordonnance d'application. Ces deux textes législatifs sont limités dans le temps, jusqu'au transfert de l'obligation de compenser dans la loi sur le CO2, mais au plus tard jusqu'à fin 2008.

Le Conseil fédéral constate que cette échéance est trop courte pour permettre l'élaboration d'une modification de la loi sur le CO2 et les délibérations parlementaires, étant donné qu'une consultation des milieux intéressés est indispensable. Il demande, par conséquent, de proroger l'arrêté fédéral jusqu'à fin 2010 au plus tard. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant la compensation des émissions de CO2 des centrales à cycles combinés alimentées au gaz

16.09.2008 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

22.09.2008 CE Adhésion.

03.10.2008 CN L'arrêté est adopté au vote final.
03.10.2008 CE L'arrêté est adopté au vote final.

Les deux conseils ont adopté le projet sans en débattre. Au Conseil national, la moitié des membres du groupe UDC se sont prononcés contre l'arrêté fédéral au vote sur l'ensemble ; toutefois, au vote final, il n'y avait plus qu'une seule opposition. Au Conseil des Etats, la prorogation de l'arrêté fédéral a été adoptée à l'unanimité.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 175 voix contre 1 au Conseil national et par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats.

08.072 Loi sur le CO2. Exemption de la taxe des centrales thermiques à combustibles fossiles

Message du 29 octobre 2008 relatif à la modification de la loi sur le CO2 (Exemption de la taxe pour les centrales thermiques à combustibles fossiles) (FF 2008 7873)

Situation initiale

La modification proposée de la loi sur le CO2 doit remplacer l'arrêté fédéral du 23 mars 2007 concernant la compensation des émissions de CO2 des centrales à cycles combinés alimentées au gaz, dont la validité expire à la fin 2010.

Limitée dans un premier temps à la fin 2008, la validité de cet arrêté fédéral avait été prolongée le 3 octobre 2008 jusqu'à la fin 2010. Si le Parlement avait été contraint de prendre cette mesure, c'est qu'il ne disposait plus de suffisamment de temps pour élaborer une modification de la loi sur le CO2 et procéder à son examen (voir objet 08.046).

Le débat sur la pénurie d'électricité qui se profile a notamment conduit à s'interroger sur la construction de centrales à cycles combinés alimentées au gaz. L'exploitation de ce type de centrales allant à l'encontre de la politique climatique suisse, le Parlement avait déjà prévu des règles strictes à ce sujet dans le texte de l'arrêté fédéral du 23 mars 2007. Celui-ci disposait en effet que, contrairement à d'autres producteurs d'émissions, les exploitants de centrales à gaz ne pouvaient s'acquitter de la taxe sur le CO2, mais devaient compenser intégralement leurs émissions de CO2. Selon ce même arrêté, 70 % des émissions devaient en principe être compensées par des réductions d'émissions en Suisse ; si l'approvisionnement en électricité le nécessitait, le Conseil fédéral pouvait néanmoins réduire ce taux à 50 %.

A l'instar de l'arrêté fédéral susmentionné, le projet de modification de la loi sur le CO2 contraint les nouvelles centrales thermiques à combustibles fossiles à compenser intégralement leurs émissions ; en contrepartie, les centrales sont exemptées de la taxe sur le CO2 frappant les combustibles. En revanche, le projet du Conseil fédéral prévoit que, désormais, au maximum 50 % des émissions peuvent être compensées par des réductions d'émissions à l'étranger.

Les détails de l'exemption sont fixés dans un contrat de compensation entre la Confédération et l'exploitant de la centrale. Lors de la procédure cantonale d'autorisation, les autorités vérifient s'il existe un contrat de compensation signé et si l'installation est exploitée selon l'état actuel de la technique. Le Conseil fédéral déterminera par voie d'ordonnance le rendement global minimal à garantir. Si l'exploitant ne fournit pas l'intégralité des prestations compensatoires exigées en Suisse et à l'étranger, il devra s'acquitter d'une peine conventionnelle établie en fonction des coûts de réduction des émissions en Suisse et des prix des certificats étrangers. (Source : message du Conseil fédéral/ Service de documentation)

Délibérations

Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO2 (Loi sur le CO2)

10.06.2009 CE Renvoi à la CEATE qui est chargée d'élaborer une stratégie globale concernant les grandes centrales électriques suisses.
09.03.2010 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
31.05.2010 CN Divergences.
02.06.2010 CE Divergences.
10.06.2010 CN Divergences.

16.06.2010 CE Adhésion.
18.06.2010 CE La loi est adoptée au vote final.
18.06.2010 CN La loi est adoptée au vote final.

Si le **Conseil des Etats** est entré en matière sur le projet, il l'a cependant renvoyé, sur la proposition de Pankraz Freitag (RL, GL), à sa Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE), en la chargeant d'élaborer une stratégie globale concernant les grandes centrales électriques suisses, et notamment les nouvelles centrales nucléaires.

Bien que ne disposant pas encore, pour des raisons de temps, de la stratégie susmentionnée, le Conseil des Etats s'est néanmoins attelé à l'examen de l'objet 08.072 lors de la session de printemps 2010.

Dans son projet de modification de la loi sur le CO₂, le Conseil fédéral prévoyait d'autoriser désormais les exploitants des centrales thermiques à combustibles fossiles à compenser au maximum 50 % de leurs émissions par des réductions d'émissions à l'étranger, et ce, non seulement en cas de difficultés d'approvisionnement, mais d'une manière générale (art. 11b, al. 2). La majorité de la CEATE souhaitait pour sa part maintenir la disposition en vigueur, selon laquelle 30 % des émissions de CO₂ pouvaient en principe être compensées par des réductions à l'étranger. Suivant la proposition d'une minorité de la commission, composée de Robert Cramer (G, GE), Erika Forster-Vannini (RL, SG) et Claude Hêche (S, JU), le Conseil des Etats a toutefois décidé, par 20 voix contre 17, que les émissions devraient être intégralement compensées en Suisse. Robert Cramer a notamment avancé qu'il n'y avait aucune raison de favoriser les centrales à gaz par rapport aux autres entreprises, en leur permettant de compenser plus facilement leurs émissions de CO₂. De plus, la proposition qu'il soutenait, a-t-il affirmé, répondait au souci de préserver l'environnement, puisqu'elle impliquait des mesures de compensation comme l'isolation des bâtiments ou le développement des énergies renouvelables. Enfin, il était important, selon lui, de générer en Suisse, et non ailleurs, l'intégralité de la valeur ajoutée découlant de ces mesures. A l'inverse, Rolf Schweiger (RL, ZG), qui s'exprimait au nom de la commission, a mis les députés en garde contre l'inscription dans la loi d'une exigence aussi élevée qui, a-t-il souligné, rendrait l'exploitation de grandes centrales à gaz quasiment impossible en Suisse.

Par 24 voix contre 1, la Chambre des cantons a en outre adopté une disposition voulue par la majorité de la CEATE, prévoyant de limiter à 500 mégawatts (MW) la puissance totale des centrales thermiques à combustibles fossiles. Filippo Lombardi (CEg, TI) et Robert Cramer, tous deux membres de la CEATE, ont mis en doute la constitutionnalité d'une telle décision. Il s'agissait, à leurs yeux, de régler le problème du CO₂ et non de limiter la puissance totale des centrales. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a quant à lui indiqué qu'une telle disposition restreindrait le nombre de centrales pouvant fonctionner en Suisse à celle de Chavalon, en Valais, de 400 MW, et à une plus petite centrale de 100 MW. Y adhérer se traduirait, selon lui, par une atteinte à la liberté économique et aux compétences des cantons.

Une minorité rose-verte emmenée par Simonetta Sommaruga (S, BE) proposait par ailleurs que les investissements dans les énergies renouvelables soient considérés comme des mesures compensatoires. Le conseil a donné son aval à cette proposition du bout des lèvres, par 16 voix contre 15.

Enfin, suivant une proposition du Conseil fédéral, la Chambre haute a adopté, par 19 voix contre 16, une disposition transitoire concernant exclusivement l'ancienne centrale à mazout de Chavalon, censée devenir une centrale à gaz. La disposition en question prévoyait que cette centrale ne devrait pas impérativement utiliser la chaleur résiduelle produite. Les nouvelles centrales à gaz seraient, elles, dans l'obligation de le faire, de manière à atteindre un rendement global minimal.

Le **Conseil national** s'est montré moins strict dans ses décisions. Suivant la proposition d'une minorité de la commission rassemblant différentes sensibilités, il a décidé, par 105 voix contre 72, que les centrales à cycles combinés alimentées au gaz seraient autorisées à compenser au maximum 30 % de leurs émissions à l'étranger ; les 70 % restants, par contre, devraient obligatoirement être compensés en Suisse. Si l'approvisionnement du pays en électricité l'exigeait, le Conseil fédéral serait en outre habilité à relever à 50 % au maximum le taux d'émissions pouvant être compensées à l'étranger.

Exiger que les émissions soient compensées dans leur intégralité en Suisse, a rappelé le conseiller fédéral Moritz Leuenberger, rendrait la construction de centrales à cycles combinés alimentées au gaz de facto impossible dans notre pays. Une minorité de la CEATE, constituée de membres du groupe PDC/PEV/PVL, du groupe des Verts et du groupe socialiste, proposait pourtant aux députés de se rallier à la décision du Conseil des Etats en faveur d'une compensation intégrale en Suisse. Les motifs de cette proposition étaient de diverse nature : comme l'a souligné Martin Bäumlé (CEg, ZH), qui a dénoncé une " alliance regrettable entre le camp rose-vert et le lobby nucléaire ", les socialistes et les Verts souhaitaient

empêcher la construction de centrales à cycles combinés alimentées au gaz en raison de leur taux élevé d'émissions de CO₂, tandis que le camp bourgeois entendait éviter la concurrence que pourraient représenter de telles installations pour de nouvelles centrales nucléaires.

Par 101 voix contre 69, la Chambre du peuple a en outre supprimé la disposition restrictive voulue par le Conseil des Etats, selon laquelle la puissance totale des centrales à gaz exploitées en Suisse ne devrait pas dépasser 500 MW.

Le Conseil national s'est également distancié du Conseil des Etats sur la question d'une réglementation spéciale applicable à la centrale de Chavalon. Si, à l'instar du Conseil des Etats et du Conseil fédéral, une minorité souhaitait maintenir cette disposition d'exception, la Chambre basse s'est finalement opposée, par 92 voix contre 70, à ce que les centrales qui étaient déjà exploitées sur un même site avant la modification de loi échappent aux règles relatives à un rendement global minimal.

Le **Conseil des Etats** a fini par se rallier aux décisions du **Conseil national** sur les divergences qui subsistaient. Ainsi, il a autorisé les centrales à compenser 30 % de leurs émissions par des réductions d'émissions à l'étranger, et a renoncé à l'édiction d'une disposition d'exception pour la centrale de Chavalon ainsi qu'à l'imposition d'une limite de 500 MW pour la puissance totale des centrales à cycles combinés alimentées au gaz.

Au vote final, le projet a été adopté à l'unanimité par le Conseil des Etats, et par 126 voix contre 61 au Conseil national. Les oppositions émanaient de l'ensemble du groupe UDC et de deux membres du groupe libéral-radical.

08.073 Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires. Initiative populaire

Message du 29 octobre 2008 relatif à l'initiative populaire fédérale "Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires" (FF 2008 7891)

Situation initiale

L'initiative populaire demande que soit inscrite dans la Constitution une limitation de la proportion des résidences secondaires à 20 % du parc des logements et de la surface brute au sol habitable.

Or, dans les régions touristiques importantes, le taux de résidences secondaires dépasse à l'heure actuelle déjà largement ce plafond. Par conséquent, l'initiative équivaldrait de fait à un blocage des constructions dans ces régions et entraînerait des pertes pour le secteur de la construction et, tout au moins à court terme, pour l'économie touristique. Dans les communes qui ont actuellement un taux de résidences secondaires inférieur à 20 %, l'initiative favoriserait les développements mêmes qu'elle entend limiter ailleurs.

Se concentrant uniquement sur la réglementation à édicter à l'intérieur des frontières communales, l'initiative ne permet pas de prendre en considération la dimension supra communale des centres touristiques.

Elle ne tient pas compte des intérêts de l'économie et de la politique régionale, se caractérisant de ce fait comme une solution unique qui ignore les différences régionales et n'autorise plus les solutions adaptées aux situations et aux problèmes concrets. (Source : message du Conseil fédéral)

Cette initiative est l'une des deux initiatives, dites tandem, déposées par l'écologiste Franz Weber sous le titre commun " Sauver le sol suisse " (voir aussi l'objet 08.074, " Contre la création effrénée d'implantations portant atteinte au paysage et à l'environnement. Initiative populaire ").

Délibérations

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires"

04.06.2009	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02.06.2010	CE	Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an, soit jusqu'au 18 juin 2011.
10.06.2010	CN	Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an, soit jusqu'au 18 juin 2011.
01.06.2011	CE	Adhésion.
17.06.2011	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

17.06.2011 CE L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil national** a examiné les deux initiatives conjointement. La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) du Conseil national a estimé que la proportion maximale de résidences secondaires par commune, fixée à 20 % dans l'initiative populaire " Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires ", était trop rigide. Selon elle, ce pourcentage ne tient compte ni des intérêts de l'économie, ni de ceux de la politique régionale, participant ainsi d'une solution unique qui ne saurait être acceptée. Toutefois, la commission n'a pas contesté le besoin de légiférer dans le domaine des résidences secondaires ; elle a en effet argué que le taux d'occupation parfois très faible de nombreux logements de vacances appelait une réglementation concrète pour les régions et cantons concernés. D'après Sep Cathomas (CEg, GR), rapporteur de la commission, le Parlement et les cantons touchés ont reconnu la nécessité d'intervenir en la matière. Il a d'ailleurs ajouté que plusieurs communes avaient déjà émis des directives sur les résidences secondaires, notamment dans les cantons des Grisons, du Tessin et du Jura.

Au nom des Verts, Franziska Teuscher (G, BE) a attiré l'attention du conseil sur l'augmentation considérable des surfaces urbanisées en Suisse : chaque jour, en effet, une superficie équivalant à celle de la prairie du Grütli disparaît sous le béton, soit une surface de 4200 terrains de football par an. Concédant que les initiatives tandem étaient radicales, elle a souligné néanmoins que, vu les problèmes liés à l'utilisation du sol, il serait judicieux de faire preuve de rigueur en ce qui concerne l'aménagement du territoire.

Tout en admettant que les initiatives tandem mettaient le doigt sur un point sensible, le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a estimé que leur auteur n'avait pas vraiment réfléchi à leurs conséquences. Il a eu l'impression que leur formulation était une invitation à présenter un contre-projet. Dans ce contexte, il a évoqué les travaux de révision de la loi sur l'aménagement du territoire et les mesures d'accompagnement destinées à limiter la construction de résidences secondaires, mesures proposées par le Conseil fédéral en relation avec l'abrogation de la Lex Koller. Il a demandé ensuite au conseil d'assumer ses responsabilités dans le cadre desdites mesures d'accompagnement et de la prochaine révision de la loi sur l'aménagement du territoire.

Un contre-projet déposé par les Verts, intitulé " Pour une stabilisation de la proportion de résidences secondaires ", a été rejeté par 118 voix contre 45. Il visait lui aussi à limiter la proportion de résidences secondaires à 20 %. Toutefois, les communes qui auraient affiché un pourcentage plus élevé au moment de l'adoption de l'initiative auraient été contraintes de le stabiliser au niveau de 2009.

Tous les membres des groupes parlementaires bourgeois ont recommandé, sur proposition d'une majorité de la commission, de rejeter l'initiative. L'ensemble des membres du groupe des Verts et les deux tiers du groupe socialiste l'ont quant à eux soutenue, tandis que le dernier tiers socialiste s'est abstenu.

Le **Conseil des Etats** s'est penché sur le projet lors de la session d'été 2011. A la session d'hiver 2010, le Parlement avait déjà adopté le projet de révision de la loi sur l'aménagement du territoire (07.062 LAT. Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Mesures d'accompagnement liées à l'abrogation de la LFAIE) en guise de contre-projet indirect à l'initiative. Les dispositions relatives à l'aménagement du territoire qui avaient alors été arrêtées visaient à mettre davantage les cantons à contribution dans le cadre de leurs plans directeurs ; désormais, les cantons doivent en effet veiller à ce que les communes concernées prennent des mesures efficaces, notamment en fixant des contingents ainsi qu'un taux de résidences principales, ou encore en prélevant une taxe d'incitation afin de garantir une proportion équilibrée de résidences principales et de résidences secondaires.

C'est donc dans ce contexte que la Chambre haute s'est penchée sur l'initiative. Une majorité de la commission chargée de l'examen préalable, invoquant l'adoption de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire et reprenant les arguments du Conseil national (notamment le fait que l'initiative était trop schématique et que les différentes spécificités des politiques régionales n'étaient pas prises en considération), a proposé de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative ; une minorité rose-verte proposait toutefois de l'adopter. Par 24 voix contre 9, le Conseil des Etats a rejeté la proposition de la minorité.

Au vote final, le Conseil national a recommandé le rejet de l'initiative, contre l'avis du groupe socialiste et du groupe des Verts, par 123 voix contre 61. Le Conseil des Etats a également recommandé le rejet de l'initiative, par 29 voix contre 10.

08.074 Contre la création effrénée d'implantations portant atteinte au paysage et à l'environnement. Initiative populaire

Message du 29 octobre 2008 concernant l'initiative populaire "Contre la création effrénée d'implantations portant atteinte au paysage et à l'environnement" (FF 2008 7907)

Situation initiale

L'initiative populaire entend soumettre l'autorisation de construire ou d'agrandir les installations portant atteinte à l'environnement ou au paysage à la condition qu'elles répondent à un besoin urgent de la politique nationale de la santé, de la formation, de la protection de la nature ou du paysage et que le développement durable soit assuré.

Le texte de l'initiative, qui mentionne explicitement de nombreuses installations des domaines du sport, des loisirs, de l'approvisionnement et de la transformation ou de l'élimination des déchets, englobe les complexes industriels et artisanaux de même que d'importantes infrastructures nationales. Comme les conditions posées à la réalisation ou à l'agrandissement à l'avenir de ces installations sont formulées de manière très restrictive, l'acceptation de l'initiative équivaldrait dans la majorité des cas à leur interdiction de fait.

L'initiative oblige le législateur fédéral à prévoir l'emplacement et la dimension des implantations visées de manière contraignante pour les propriétaires fonciers. Cette exigence n'est pas seulement une ingérence grave dans les compétences des cantons en matière d'aménagement du territoire, elle viole également le droit de recours garanti par la Convention européenne des droits de l'Homme, car aucun recours ne pourrait être formé contre les décisions du législateur fédéral.

Le Conseil fédéral craint que l'acceptation de l'initiative porte gravement préjudice à la place économique suisse et qu'elle stoppe l'innovation dans de nombreux domaines de la vie privée et publique. (Source : message du Conseil fédéral)

La présente initiative est l'une des deux initiatives, dites tandem, déposées par Helvetia Nostra et son président Franz Weber, sous l'appellation commune " Sauver le sol suisse " (voir également l'objet 08.073 " Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires. Initiative populaire ").

Délibérations

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Contre la création effrénée d'implantations portant atteinte au paysage et à l'environnement"

04.06.2009	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
14.09.2009	CE	Adhésion.
25.09.2009	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
25.09.2009	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil national** a examiné conjointement les deux initiatives tandem. Hans Rutschmann (V, ZH) et Maurice Chevrier (CEg, VS), qui ont présenté la position de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) sur l'initiative " Contre la création effrénée d'implantations portant atteinte au paysage et à l'environnement ", ont proposé au conseil de recommander au peuple de rejeter l'initiative. La commission estime en effet que le texte est excessif et qu'il encadre de manière trop restrictive la construction et l'agrandissement des installations ; l'acceptation de l'initiative mènerait de fait à une interdiction générale. Ainsi, des installations dont la construction ou l'agrandissement répondrait à un besoin cantonal, communal ou régional, et non à un besoin d'importance nationale, pourraient ne pas obtenir l'autorisation nécessaire. Par ailleurs, l'aménagement du territoire est principalement du ressort des cantons et des communes : ce n'est pas à la Confédération qu'il appartient, tant d'un point de vue juridique que d'un point de vue matériel, de fixer l'emplacement des futures installations telles que les complexes industriels et artisanaux, les centres commerciaux, les stations d'épuration ou les stades de sport. Enfin, l'acceptation de l'initiative entraînerait de graves conséquences pour l'économie suisse.

Une minorité de la commission, emmenée par Franziska Teuscher (G, BE), s'est pour sa part prononcée en faveur de l'adoption de l'initiative. Selon elle, les installations de grande dimension altèrent le sol et nuisent, de manière directe et indirecte, à l'environnement. Autour des nouvelles constructions de ce type - entreprises artisanales, centres commerciaux, complexes sportifs -, on assiste en effet au développement anarchique de nouveaux lotissements, qui génèrent de la circulation et nécessitent à leur

tour la construction de routes et de parkings. Et pour chaque bâtiment érigé en pleine nature la situation se répète. La population doit prendre conscience que le sol est un bien précieux et limité et qu'une fois qu'il a été endommagé, il est impossible de revenir en arrière.

Par 116 voix contre 33, et 25 abstentions (dont 23 par les membres du groupe socialiste), le Conseil national a recommandé le rejet de l'initiative. A noter que l'ensemble des membres des groupes bourgeois se sont prononcés en faveur du rejet de l'initiative, tandis que le groupe des Verts et un tiers du groupe socialiste ont recommandé son acceptation.

Au nom de la commission, Filippo Lombardi (CEg, TI) a proposé au **Conseil des Etats** de recommander au peuple de rejeter l'initiative. Selon lui, la formulation extrêmement restrictive de cette dernière empêche la présentation de tout contre-projet. En outre, la mise en oeuvre de l'objectif visé par l'initiative poserait de gros problèmes de nature juridique. Plusieurs députés ont d'ailleurs jugé le projet démesuré et incompatible avec le droit de rang supérieur. Vu l'utilisation loin d'être optimale des terrains à bâtir et l'important mitage du territoire suisse, la nécessité d'agir dans le domaine de l'aménagement du territoire a toutefois été reconnue.

Le conseil devra se pencher encore sur la seconde initiative tandem " Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires " et sur l'initiative populaire déposée par les organisations de protection de l'environnement et intitulée " De l'espace pour l'homme et la nature ". Ces initiatives, qui visent toutes deux à inscrire l'aménagement du territoire sur la voie de la durabilité, proposent des solutions moins radicales qui, d'après Erika Forster-Vannini (RL, SG), devraient trouver écho auprès de la population. Claude Janiak (S, BL) souhaite quant à lui que l'examen de ces initiatives soit l'occasion d'apporter des réponses crédibles et de trouver des solutions pour enrayer le mitage du territoire suisse sur le long terme.

Par 33 voix contre 2, le Conseil des Etats a décidé de recommander au peuple de rejeter l'initiative.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 142 voix contre 41 au Conseil national et par 30 voix contre 3 au Conseil des Etats.

Le 9 octobre 2009, la Fondation Helvetia Nostra a retiré l'initiative populaire " Contre la création effrénée d'implantations portant atteinte au paysage et à l'environnement " au profit de l'initiative pour le paysage.

08.446 Initiative parlementaire (Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie). Renouvellement du Fonds suisse pour le paysage

Rapport de la commission CE: 24.08.2009 (FF 2009 6853)
Avis du Conseil fédéral: 28.10.2009 (FF 2009 6867)

Situation initiale

Le Fonds suisse pour le paysage (FSP) a été créé en 1991 à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération, en réponse à une initiative parlementaire déposée par les Bureaux des deux conseils qui souhaitaient mettre en place un projet durable dont une large frange de la population et les générations à venir pourraient profiter. Ce fonds était conçu comme un outil indépendant de l'administration fédérale et son but était d'apporter un soutien financier aux projets de sauvegarde et de gestion de paysages ruraux traditionnels. Créé initialement pour une durée de 10 ans, il avait été doté de 50 millions de francs.

En 1998/99, le bilan intermédiaire dressé par le Parlement et le Conseil fédéral s'est révélé positif sur tous les points, si bien que, en 1999, les Chambres fédérales ont prolongé le fonds de 10 ans. Au mois de juin 2008, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-E) a de nouveau tiré un bilan très positif des activités du fonds et décidé d'élaborer une initiative de commission visant à prolonger une fois encore l'existence de ce fonds. La CEATE-E a élaboré le présent projet, qu'elle a adopté le 24 août 2009 à l'unanimité.

Ce projet prévoit que le FSP soit prolongé de 10 ans et que la Confédération lui alloue 50 millions de francs supplémentaires. (Source : rapport de la [Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats](#))

Délibérations

- 23.06.2008 - La commission décide d'élaborer une initiative.
27.01.2009 - Adhésion.

Projet 1

Loi fédérale portant modification de l'arrêté fédéral accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels

- 30.11.2009 CE Décision modifiant le projet de la commission.
15.06.2010 CN Adhésion.
18.06.2010 CE La loi est adoptée au vote final.
18.06.2010 CN La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Arrêté fédéral accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels

- 30.11.2009 CE Décision modifiant le projet de la commission.
15.06.2010 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** est entré en matière sur le projet par 25 voix contre 8. Au cours du débat, seuls les partisans du fonds pour le paysage se sont exprimés : ils ont loué la simplicité et l'efficacité de cet instrument destiné à la sauvegarde et à la gestion de paysages ruraux traditionnels. S'exprimant au nom de la commission, Ivo Bischofberger (CEg, AI) a constaté que les 100 millions de francs investis jusqu'ici avaient déjà permis de soutenir 1400 projets locaux et régionaux. En outre, les aides financières supplémentaires offertes par les cantons, les communes et les particuliers ont permis d'atteindre des résultats encore plus probants.

Le Conseil fédéral s'était, quant à lui, opposé à la prorogation du Fonds suisse pour le paysage, pour des raisons budgétaires : le conseiller fédéral Moritz Leuenberger avait notamment évoqué le moratoire sur les dépenses fédérales supplémentaires et le programme de consolidation destiné à alléger le budget de 1,5 milliard de francs par an. Au vote sur l'ensemble, la Chambre haute a toutefois approuvé le renouvellement du Fonds suisse pour le paysage, par 25 voix contre 3.

Malgré l'opposition d'environ deux tiers des membres du groupe UDC, le **Conseil national** a décidé, par 120 voix contre 32, d'entrer en matière sur le projet. Une minorité emmenée par Christian Wasserfallen (RL, BE) a proposé que la subvention de 50 millions de francs au fonds pour la sauvegarde et la gestion de paysages ruraux traditionnels soit compensée au niveau des postes budgétaires portant sur les activités du fonds. Cette proposition, soutenue par la quasi-totalité des membres du groupe UDC et quelques libéraux-radicaux, a été rejetée par le conseil par 126 voix contre 45.

Au vote final, le Conseil des Etats a adopté la décision modifiant le projet de la commission (projet 1) par 39 voix contre 2 ; le Conseil national a lui aussi adopté le projet, par 141 voix contre 47 (ces dernières émanant des rangs de l'UDC).

09.043 Troisième correction du Rhône

Message du 13 mai 2009 concernant le crédit-cadre de la Confédération pour la réalisation de la 1re étape de la 3e correction du Rhône (R3), années 2009-2014 (FF 2009 3855)

Situation initiale

Les ouvrages d'endiguement du Rhône ne répondent plus aux objectifs actuels de sécurité. En raison de la capacité insuffisante du lit du fleuve et de l'instabilité généralisée des digues, l'aménagement du Rhône ne protège plus la plaine contre la crue centennale. Plus de 13 000 hectares de terre sont actuellement menacés d'inondation. Les dégâts pourraient ainsi se chiffrer à plus de 10 milliards de francs. En raison de l'intensification de l'utilisation du sol, ce montant pourrait plus que doubler dans les 30 à 50 prochaines années. Le Rhône présente également un déficit écologique prononcé. Les nombreuses fonctions socio-économiques de la plaine du Rhône doivent également être développées et coordonnées.

En réponse aux déficits constatés, le projet de la 3e correction du Rhône (R3) poursuit, par la réalisation de mesures de protection, un triple objectif sécuritaire, environnemental et socio-économique. Les travaux

seront réalisés en trois phases, en fonction de l'importance des dégâts potentiels, du niveau de danger et de la coordination avec les travaux prévus sur les affluents. Les mesures prioritaires (phase 1) concernent cinq secteurs principaux. Leur réalisation est prévue jusqu'en 2020. Pour un coût estimé entre 700 à 800 millions de francs, elles permettront d'éviter environ 6 milliards de francs de dégâts potentiels.

En l'état actuel, le coût total du projet ne peut être défini précisément mais un montant estimé à 1,6 milliard de francs devrait être investi ces 30 prochaines années dans le réaménagement du Rhône.

L'impact considérable des aménagements nécessaires sur les sols agricoles sera compensé au sens qualitatif dans le cadre d'améliorations foncières intégrales (AFI).

En sécurisant la plaine du Rhône, le projet R3 met en place les conditions-cadres pour son développement économique: protection des principales villes, sécurisation des zones industrielles et des infrastructures, développement du tourisme.

Financement par la Confédération

Le financement du projet R3 suit les principes fixés dans la loi sur l'aménagement des cours d'eau (LACE). Le financement des mesures est assuré par les cantons de Vaud et du Valais, qui reçoivent des indemnités de la Confédération.

Le modèle de financement applicable pour l'obtention des subventions fédérales, est approuvé par le Conseil fédéral. Il prévoit que les coûts imputables au projet R3 soient répartis entre la contribution d'intérêt selon la loi sur les routes nationales (LRN), déterminée en fonction de la nécessité ou de l'utilité des mesures de protection prévues pour ses infrastructures, et le financement selon la LACE. L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) financera la part des améliorations foncières intégrales (AFI) dans la plaine du Rhône qui ne peut être mise à la charge de du projet R3, en proportion des intérêts agricoles. Les coûts non couverts par les subventions fédérales sont répartis entre les cantons, les communes et les tiers intéressés (dont les CFF SA).

Selon la LACE, la contribution aux coûts des mesures de protection est comprise entre 35 et 45 %. Le canton du Valais assumant des charges considérables, la contribution précitée peut être augmentée au maximum à 65 % des coûts.

Engagements prévus pour les premiers six ans de la planification: 2009 à 2014

Pour réaliser la première étape des mesures prioritaires dans la planification financière de 2009 à 2014, un montant de 350 millions de francs est prévu en fonction de l'avancement des procédures concernant les différents projets. Le périmètre traité par les AFI dépasse le périmètre du projet R3. Son coût sera couvert en partie par le crédit-cadre du projet R3 et en partie par le crédit ordinaire de l'OFAG. Pour la période financière de 2009 à 2014, le projet R3 prendra à sa charge 18,1 millions de francs.

Pour cette première étape de réalisation des mesures, la part des coûts donnant droit à un financement selon la LACE devrait atteindre en moyenne 74 % des coûts imputables au projet R3, ce qui équivaut à 259 millions de francs. En tenant compte d'un taux de subventionnement à hauteur de 65 % des coûts donnant droit à des indemnités selon la LACE, le montant du financement atteint ainsi 169 millions de francs. Par ce message, un crédit-cadre de 169 millions de francs est demandé pour la période de 2009 à 2014. Le projet R3 générera des coûts annuels de 28 millions de francs en moyenne. La mise en oeuvre de la 1ère étape (2009 à 2014) peut être financée par le crédit d'investissement "Protection contre les crues" de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV, A4300.0135), dans le cadre du budget 2010 et de la planification financière 2011 à 2013.

Pour la période de 2009 à 2014, aucun autre projet ne fera l'objet d'une demande de crédit-cadre au titre de la subvention pour la protection contre les crues. Le projet de la Linth est financé dans le cadre du crédit ordinaire de l'OFEV. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant le crédit-cadre de la Confédération pour la réalisation de la 1ère étape de la 3e correction du Rhône (R3) pour la période de 2009 à 2014

08.09.2009 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

10.12.2009 CE Adhésion.

L'objet n'était pas contesté. Le Conseil national l'a accepté par 155 voix contre 8 et le Conseil des Etats sans opposition.

09.067 Pour un climat sain. Initiative populaire. Loi sur le CO2. Révision

Message du 26 août 2009 relatif à la politique climatique suisse après 2012 (Révision de la loi sur le CO2 et initiative populaire fédérale "pour un climat sain") (FF 2009 6723)

Situation initiale

La loi sur le CO2 en vigueur jusqu'à fin 2012, qui constitue la base légale de la politique climatique nationale, exige que le Conseil fédéral soumette en temps voulu à l'Assemblée fédérale des objectifs plus poussés en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Par le présent message concernant la politique climatique suisse après 2012, le Conseil fédéral soumet un projet de révision de la loi sur le CO2 proposant des objectifs et des mesures jusqu'en 2020, destinés à atténuer et à maîtriser les changements climatiques, en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale "pour un climat sain".

L'initiative populaire fédérale "pour un climat sain" demande une réduction, d'ici à 2020, des émissions de gaz à effet de serre produites en Suisse d'au moins 30 % par rapport à leur niveau de 1990. Cette exigence s'inscrit dans le contexte de la nécessité de limiter le réchauffement climatique à 2° C au maximum par rapport aux températures de l'ère préindustrielle.

Le Conseil fédéral reconnaît qu'il est urgent de prendre des mesures en matière de politique climatique. En proposant la révision de la loi sur le CO2, il reprend la demande de l'initiative populaire fédérale et fixe des objectifs de réduction contraignants jusqu'en 2020. Il recommande à l'Assemblée fédérale de rejeter l'initiative populaire, car l'inscription, dans la Constitution, d'un objectif de réduction de 30 % sur le territoire national ne laisserait pas suffisamment de flexibilité. Avec le contre-projet indirect, le Conseil fédéral veut aussi permettre l'utilisation de certificats d'émission étrangers, dans certaines limites, afin d'abaisser les coûts économiques.

Cette approche est plus complète que celle de l'initiative: le champ d'application de la loi couvrira désormais toutes les émissions de gaz à effet de serre et tous les puits de carbone réglementés à l'échelle internationale, ainsi que l'adaptation aux changements climatiques.

D'ici à 2020, les émissions de gaz à effet de serre de la Suisse doivent être réduites de 20 % au moins par rapport à 1990. Les mesures prévues à cet effet sont les suivantes:

- maintien de la taxe d'incitation sur le CO2 prélevée sur les combustibles (36 francs), de la possibilité d'exemption de la taxe ainsi que de l'affectation partielle de la taxe jusqu'à concurrence de 200 millions de francs par an pour le financement de mesures destinées à réduire les émissions de CO2 dans le domaine des bâtiments. Suivant l'évolution des prix du pétrole, la taxe pourrait être relevée en deux étapes, au cas où cela s'avérerait nécessaire pour atteindre l'objectif fixé;
- maintien de la taxe d'incitation sur le CO2 prélevée sur les carburants en tant qu'instrument subsidiaire, qui pourrait être introduit en tenant compte de l'impôt sur les huiles minérales et des prix des carburants au cas où cela s'avérerait nécessaire pour atteindre l'objectif fixé;
- valeur cible contraignante pour les émissions moyennes des voitures de tourisme neuves;
- introduction de l'obligation, pour les producteurs et les importateurs de carburants fossiles, de compenser au moins un quart des émissions générées par les carburants;
- maintien et amélioration du système d'échange de quotas d'émission (SEQE) pour les entreprises à forte intensité énergétique dans l'optique d'un rattachement au système de la CE;
- coordination, par la Confédération, des mesures à prendre pour s'adapter aux changements climatiques désormais inéluctables;
- renforcement des efforts en matière de formation, de recherche et de développement en vue de la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de l'adaptation aux changements climatiques.

Les mesures proposées sont aménagées de manière à atteindre d'ici à 2020 l'objectif de réduction de 20 % par rapport à 1990. Sachant que, pour stabiliser la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau ne présentant pas de danger, des efforts plus importants en matière de réduction des émissions doivent être faits par les pays industrialisés, le Conseil fédéral souhaite, d'ici à 2020, faire passer l'objectif de réduction à 30 % au maximum par rapport à 1990, en fonction de l'évolution des négociations internationales. Il présente dans ce message la stratégie pour respecter cet objectif plus élevé.

Avec son écosystème montagneux, la Suisse est un pays sensible aux changements climatiques. Elle a donc un intérêt vital à ce qu'une politique climatique internationale efficace soit adoptée. Une limitation de la hausse de la température mondiale moyenne permettrait à la Suisse d'éviter des dommages à long terme dus aux changements climatiques qui se chiffrent en milliards.

Les conséquences économiques des mesures de réduction proposées jusqu'en 2020 sont modérées. Elles ne devraient pas entraîner de baisse notable de la croissance et du bien-être. Les estimations font état d'un recul du PIB en 2020 d'un pourcentage situé entre 0,2 et 0,4 %. Le passage de l'objectif de réduction à 30 % au maximum pourrait entraîner un recul du PIB d'un pourcentage allant de 0,3 à 0,7 %. Alors que les classes à revenus les plus faibles devraient dans l'ensemble être avantagées par le train de mesures proposé, le bien-être des classes à revenus moyens ou élevés pourrait diminuer légèrement. Ces estimations ne prennent toutefois pas en compte les bénéfices secondaires: les mesures de réduction des émissions de CO₂ en Suisse font diminuer le niveau d'autres polluants et la dépendance énergétique de la Suisse vis-à-vis de l'étranger du fait de la baisse des importations d'agents énergétiques fossiles. Elles créent en outre une incitation à l'innovation. Le principal bénéfice secondaire, qui découle de la diminution de la pollution atmosphérique, est estimé à un pourcentage oscillant entre 0,04 et 0,06 % du PIB en 2020. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ (Loi sur le CO₂)

31.05.2010	CN	
01.06.2010	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
07.03.2011	CE	Début du traitement
08.03.2011	CE	Divergences.
13.09.2011	CN	Divergences.

Projet 2

Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire fédérale "pour un climat sain"

19.03.2010	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
01.06.2010	CN	Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an, soit jusqu'au 29 août 2011.
10.06.2010	CE	Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an, soit jusqu'au 29 août 2011.
01.06.2011	CE	Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an, soit jusqu'au 29 août 2012.
08.06.2011	CN	Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an, soit jusqu'au 29 août 2012.

Par 17 voix contre 9, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du **Conseil national** (CEATE-N) a décidé de recommander au peuple le rejet de l'initiative " pour un climat sain " (projet 2). Aux yeux de la majorité de la commission, la disposition qui prévoit d'inscrire dans la Constitution un objectif de réduction de 30 % des émissions de gaz à effet de serre va trop loin. La majorité de la commission craint en effet que l'absence d'accord international qui contraindrait les autres pays à respecter ce même objectif n'engendre des désavantages concurrentiels pour la Suisse. La majorité de la commission partage l'opinion du Conseil fédéral, qui considère que les mesures visant à réduire les émissions à effet de serre pourraient être mises en oeuvre de manière plus efficace si elles étaient inscrites dans la loi sur le CO₂ et non dans la Constitution, comme le demande l'initiative populaire.

La minorité de la commission a pour sa part considéré qu'il était non seulement nécessaire, mais également possible d'atteindre l'objectif de réduction visé par l'initiative. Une partie de la minorité a d'ailleurs soutenu l'initiative " pour un climat sain ", notamment parce que le contre-projet indirect à l'initiative populaire, à savoir la révision de la loi sur le CO₂, n'avait pas encore pu être examiné, et qu'il n'était donc pas encore possible de savoir si ce contre-projet prévoirait suffisamment de mesures efficaces visant à réduire les émissions de CO₂.

A la session de printemps 2010, le **Conseil national** s'est penché sur l'initiative " pour un climat sain ". La majorité du camp bourgeois a estimé que l'objectif visé par l'initiative, soit la réduction, d'ici à 2020, des émissions de gaz à effet de serre produites en Suisse d'au moins 30 % par rapport à leur niveau de 1990, était excessif. Le groupe socialiste, le groupe des Verts ainsi que la minorité du groupe CEG ont en revanche apporté leur soutien à l'initiative.

Les Verts ont estimé qu'une réduction massive des émissions de CO₂ était absolument nécessaire d'un point de vue environnemental. Pointant du doigt les effets néfastes du réchauffement climatique, en particulier dans les régions alpines, Franziska Teuscher (G, BE) a estimé qu'il était, financièrement parlant, plus avantageux de prendre les devants en adoptant des mesures préventives plutôt que de devoir ensuite régler dans l'urgence une situation devenue compliquée. Rudolf Rechsteiner (S, BS) a lui aussi fait valoir un argument de nature économique, affirmant que l'utilisation des énergies renouvelables en lieu et place du pétrole et du gaz naturel présentait le plus grand potentiel économique depuis l'invention de la machine à vapeur. Il n'est aujourd'hui plus possible d'aller à l'encontre des bouleversements en cours dans le domaine énergétique. Il s'agit dès lors d'encourager, à l'aide de mesures incitatives, l'utilisation des énergies renouvelables, de manière à ce qu'elles puissent assurer la totalité de l'approvisionnement énergétique de la Suisse d'ici à 2030.

En tant qu'opposant à l'initiative, Filippo Leutenegger (RL, ZH), a averti qu'en cas d'adoption de l'initiative, la Suisse serait contrainte de prendre certaines mesures, telles que augmenter de manière significative les prix des combustibles et des carburants, rationner les ressources et interdire les véhicules à forte consommation. Or, les conséquences pour la Suisse de mesures aussi drastiques seraient difficiles à prévoir. A l'instar du Conseil fédéral, le groupe libéral-radical soutient toutefois la hausse de l'objectif de réduction - qui passerait de 10 à 20 % d'ici à 2020 -, même si aucun accord contraignant sur le climat pour l'après 2012 n'a pu être conclu lors du sommet de Copenhague. Au vu des objectifs démesurés visés par l'initiative, cette dernière devrait être soumise au vote sans qu'aucun contre-projet ne lui soit opposé.

Au nom d'une importante majorité du groupe CEg, Sep Cathomas (CEg, GR) a fait part de son opposition à l'initiative, arguant qu'une réduction des émissions de CO₂ acceptable du point de vue économique pourrait être obtenue dans le cadre de la prochaine révision de la loi sur le CO₂.

Les orateurs du groupe UDC ont défendu une position totalement différente, remettant en cause le rôle même de l'homme dans le réchauffement climatique. S'exprimant au nom du groupe UDC, Hans Killer (V, AG) a appelé à ne pas multiplier les mesures sans tenir compte des éventuels préjudices économiques que celles-ci pourraient engendrer. La Suisse ne produit que 0,1 % des émissions globales de CO₂ ; les mesures prises auraient donc des effets limités. Selon lui, ce n'est qu'une fois que tous les Etats du monde se seront mis d'accord sur des objectifs communs et sur les mesures à adopter pour les atteindre que la Suisse devra coopérer. Toni Brunner (V, SG) a critiqué l'initiative " pour un climat sain " qu'il a qualifiée d'initiative " contre les rémunérations abusives " numéro 2. D'après lui, la protection du climat et de l'environnement n'est qu'un prétexte, le véritable objet de cette initiative étant la politique fiscale.

Par 107 voix contre 76, le Conseil national a décidé de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire. L'ensemble des membres du groupe UDC et du groupe radical-libéral, deux tiers du groupe CEg ainsi que trois membres du groupe bourgeois démocrate ont proposé son rejet, tandis que l'ensemble du groupe des Verts et du groupe socialiste, ainsi qu'une minorité du groupe CEg ont, pour leur part, proposé de recommander l'adoption de l'initiative.

A la session d'été 2010, le **Conseil national** s'est penché sur la révision de la loi sur le CO₂ (projet 1), qui constitue le contre-projet indirect à l'initiative " pour un climat sain ". Plus de 70 propositions de minorité avaient été déposées. Dans la plupart des cas, le conseil s'est rallié aux propositions de la majorité de la commission, souvent par seulement quelques voix d'écart.

Une proposition de non-entrée en matière, déposée par une minorité composée de membres des groupes UDC et RL, a été clairement rejetée : l'entrée en matière a été décidée par 102 voix contre 80. Aux yeux de la minorité, le projet se fonde sur des mesures et des taxes contraignantes et sur une imposition des investissements ; en outre, il torpille les mesures volontaires qui ont pourtant montré leur efficacité. Au nom de la majorité de la CEATE, Martin Bäumle (CEg, ZH) a rétorqué que l'objectif de réduction des émissions et l'amélioration de l'efficacité énergétique constituaient une chance pour les entreprises et pour l'artisanat sur les plans écologique et économique, notamment pour ce qui est des mesures prévues à l'intérieur du pays, qui permettent de garantir le maintien de la valeur ajoutée en Suisse. Une minorité composée de membres du groupe UDC et emmenée par Hans Killer (V, AG) a déposé une proposition de renvoi selon laquelle le Conseil fédéral doit attendre " que la communauté internationale conclue un accord contraignant, valable et définissant des objectifs clairs en matière de réduction des émissions de CO₂ " avant de soumettre au Parlement un nouveau projet de loi. Cette proposition a été rejetée par 117 voix contre 67.

Un premier point fort de la discussion concernait l'**objectif de réduction** (art. 3). Par 90 voix contre 87, le Conseil national s'est rallié à la proposition de la majorité et a décidé que d'ici à 2020, les émissions de

gaz à effet de serre devaient être dans l'ensemble réduites de 20 % par rapport à 1990. Cette réduction de 20 % correspond à l'objectif climatique de l'UE. Deux propositions de minorité déposées par la gauche et les Verts, visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 30 et 40 %, ont été rejetées. Les propositions de minorité du camp bourgeois, qui visaient à revoir l'objectif de réduction à la baisse, ont également été rejetées : les membres UDC de la commission souhaitaient fixer l'objectif de réduction à 10 %.

Le Conseil national a par ailleurs estimé que les mesures visant à atteindre l'objectif de réduction de 20 % devaient être prises exclusivement à l'intérieur du pays. Dans son projet, le Conseil fédéral avait proposé d'atteindre la moitié des réductions par l'achat de certificats d'émission à l'étranger.

Le conseil a également suivi la proposition de la majorité d'attribuer au Conseil fédéral la compétence d'augmenter ultérieurement l'objectif de réduction des gaz à effet de serre (art. 3, al. 1bis) : aux termes de cette proposition, le Conseil fédéral peut augmenter l'objectif de réduction à 40 % conformément aux conventions internationales. Les trois quarts au maximum de ces réductions supplémentaires des émissions de gaz à effet de serre peuvent être réalisées par des mesures menées à l'étranger.

Un deuxième point fort concernait les **mesures techniques de réduction des émissions de CO2 s'appliquant aux voitures de tourisme** (art. 9). Plusieurs propositions de minorité issues des camps bourgeois et rose-vert ont toutes été rejetées. Par 85 voix contre 81, le Conseil national a décidé de se rallier à la proposition de la majorité de la commission, selon laquelle les émissions de CO2 des nouvelles voitures de tourisme immatriculées seraient réduites en moyenne à 150 g de CO2/km d'ici à la fin de 2015, alors que le Conseil fédéral proposait 130 g, comme c'est le cas dans l'Union européenne. A titre de comparaison, les émissions des voitures neuves atteignaient 175 g en 2008. Le conseil considère notamment que cet objectif constitue un contre-projet indirect à l'initiative " anti 4x4 " des Verts. Dans le camp bourgeois, plusieurs voix ont souligné que les véhicules à quatre roues motrices étaient nécessaires en Suisse plus qu'ailleurs en raison de la topographie du pays : selon eux, il est injuste de pénaliser les populations de montagne en augmentant les prix de ces véhicules, simplement parce que des moteurs puissants sont moins utiles à Bruxelles que dans les reliefs accidentés. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a rétorqué qu'il serait inconséquent de vouloir renforcer l'objectif climatique tout en assouplissant l'une des mesures les plus importantes permettant d'atteindre cet objectif.

La taxe sur le CO2 prélevée sur les combustibles et les carburants constituait le troisième point fort de la discussion. Sur la proposition de la majorité, le Conseil national a décidé de maintenir la **taxe sur le CO2 prélevée sur les combustibles fossiles** (art. 26). Cette taxe est de 36 francs par tonne de CO2, ce qui correspond à 9 centimes par litre de mazout. Le Conseil national a également décidé d'habiliter le Conseil fédéral à relever le montant de la taxe - jusqu'à un plafond de 120 francs - en fonction du degré de réalisation des objectifs fixés, cette décision étant soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale si le montant de la taxe est supérieur à 60 francs par tonne de CO2. Un montant annuel de 200 millions de francs au maximum du produit de la taxe sur le CO2 continuera d'être affecté aux aides financières destinées à assainir les bâtiments sur le plan énergétique (art. 32) ; le Conseil national a également ajouté un art. 32a, selon lequel un montant annuel supplémentaire de 25 millions de francs au maximum du produit de la taxe sur le CO2 est destiné à l'encouragement des technologies visant la réduction des gaz à effet de serre. Le solde du produit de la taxe est réparti entre la population et les milieux économiques (art. 33).

Toutes les propositions de minorité concernant le montant de la taxe par tonne de CO2 issu de combustibles fossiles ont été rejetées. Une minorité composée de membres des groupes UDC et RL souhaitait réduire la taxe de 36 à 12 francs par tonne de CO2. Au contraire, une minorité rose-verte proposait de fixer cette taxe à 60 francs par tonne et d'attribuer au Conseil fédéral la compétence de l'augmenter jusqu'à 180 francs si les émissions de CO2 générées par les combustibles n'ont pas été réduites de manière significative lors des prochaines années.

La discussion a été animée en ce qui concerne la **taxe sur le CO2 prélevée sur les carburants** (art. 27). Selon le projet de loi le Conseil fédéral doit avoir la compétence de percevoir une taxe sur le CO2 sur l'essence et le diesel dans la mesure où celle-ci s'avère nécessaire à la réalisation de l'objectif fixé à l'art. 3. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a souligné que les carburants étaient, avec les bâtiments, les principaux facteurs d'émission de CO2. Il a ajouté qu'aucun progrès n'avait été réalisé jusqu'à présent dans ce domaine pour réduire les émissions de CO2, au contraire : en dépit de la loi sur le CO2, qui prévoit de réduire les émissions de CO2 de 8 % dans ce domaine, ces dernières ont augmenté de 14 % depuis 1990. En outre, il a souligné qu'au début de la révision en cours, le Conseil national avait fixé un objectif de réduction de 20 % qui devait être atteint exclusivement à l'intérieur du pays : il serait alors

totallement absurde et contradictoire de priver le Conseil fédéral de la compétence d'introduire, en cas de besoin, une taxe sur le CO₂ prélevée sur les carburants.

Malgré cela, le conseil a adopté la proposition de la majorité de la CEATE par 108 voix contre 82, refusant de laisser cette possibilité au Conseil fédéral. Les groupes UDC et PBD ont voté à l'unanimité contre cette possibilité, le groupe RL, à l'unanimité moins trois voix. Le groupe CEg était plus partagé : 16 membres ont voté contre alors que 18 ont voté pour. La gauche et les Verts ont voté pour à l'unanimité. En décidant de renoncer totalement à une taxe sur le CO₂ prélevée sur les carburants, le Conseil national va même moins loin que l'actuelle loi sur le CO₂, qui prévoit la possibilité d'introduire une taxe sur les carburants fossiles si l'objectif de réduction ne peut pas être atteint par d'autres moyens.

Toutefois, sur la proposition du Conseil fédéral, le Conseil national a adopté une disposition visant à compenser une partie des émissions de CO₂ que génèrent les carburants (art. 23). Selon cette disposition, les importateurs doivent compenser une partie de ces émissions en prenant des mesures de protection du climat en Suisse ou à l'étranger. Se ralliant à la proposition de la majorité, le conseil a conféré au Conseil fédéral la compétence de fixer le taux de compensation entre 5 et 40 % en fonction de la nécessité, de manière à atteindre les objectifs fixés. Une minorité composée de membres des groupes UDC et RL rejetait catégoriquement cette obligation de compenser les émissions ; sa proposition a toutefois été rejetée au profit de celle de la majorité par 99 voix contre 81.

Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet par 108 voix contre 78. Tous les membres du groupe UDC (à l'exception de 2 abstentions), presque les deux tiers du groupe RL ainsi que quelques membres du groupe CEg ont voté contre le projet.

Le **Conseil des Etats** s'est attelé à l'examen du projet à la session de printemps 2011. Il a alors pris un certain nombre de décisions, dont les principales sont exposées ci-après.

En ce qui concerne l'**objectif de réduction**, les députés de la Chambre haute ont décidé, par 26 voix contre 16, de se rallier au point de vue du Conseil national en adoptant la proposition d'une minorité composée de Verena Diener Lenz (CEg, ZH), Robert Cramer (G, GE), Anita Fetz (S, BS) et Claude Janiak (S, BL). Le Conseil des Etats souhaite donc que, d'ici à 2020, les émissions de gaz à effet de serre en Suisse soient réduites dans l'ensemble de 20 % par rapport à 1990, grâce à la mise en oeuvre de mesures à l'intérieur du pays (art. 3, al. 1). Toujours selon la proposition de cette minorité et, partant, selon l'avis du Conseil national, le Conseil des Etats a habilité le Conseil fédéral, par 22 voix contre 17, à augmenter par la suite l'objectif de réduction à 40 % conformément aux conventions internationales (art. 3, al. 1bis) ; au maximum 75 % de ces réductions supplémentaires pourront être réalisées par le biais de mesures menées à l'étranger.

La Chambre des cantons a par contre adhéré au projet du Conseil fédéral sur l'art. 5, qui dispose que celui-là peut tenir compte de manière appropriée, lors du calcul total des émissions de gaz à effet de serre, des réductions d'émissions réalisées à l'étranger ; le Conseil national avait pour sa part biffé cette disposition. Le Conseil des Etats a toutefois ajouté une disposition prévoyant que le Conseil fédéral fixe des exigences de qualité applicables aux réductions d'émissions réalisées à l'étranger, exigences dont le respect est indispensable à la prise en considération de ces réductions.

A noter que, lors des délibérations relatives à l'initiative " anti-4x4 " et à la révision correspondante de la loi sur le CO₂, présentée à titre de contre-projet indirect (cf. objet 10.017), le Conseil des Etats avait déjà souligné la nécessité de réduire les émissions de CO₂ des nouvelles voitures de tourisme à 130 g de CO₂/km, en moyenne, d'ici à 2015 (art. 9). Il avait également défini, dans le cadre du même examen, les mesures et les sanctions utiles à la réalisation de l'objectif précité (le débat sur ces questions a d'ailleurs eu lieu immédiatement avant l'examen du présent objet). Lors de ses délibérations portant sur le contre-projet à l'initiative " pour un climat sain ", en juin 2010, le Conseil national avait quant à lui refusé de fixer une limite inférieure à 150 g de CO₂/km, en moyenne, pour les réductions susmentionnées.

S'agissant des **mesures** visant à garantir la réalisation de l'objectif de réduction, le Conseil des Etats a notamment décidé de maintenir la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles fossiles, taxe dont le montant avait été relevé en 2010 à 36 francs par tonne (art. 26) ; suivant une proposition de Hans Hess (RL, OW), il a par ailleurs habilité le Conseil fédéral à porter ce montant à 120 francs au maximum par tonne de CO₂, si les objectifs portant sur la réduction des émissions dues aux combustibles ne peuvent être réalisés dans les délais fixés. Une minorité de la commission composée de Robert Cramer (G, GE), Alain Berset (S, FR) et Verena Diener Lenz (CEg, ZH) a proposé, sans succès, de relever sans tarder le montant de la taxe à 90 francs et de permettre au Conseil fédéral de l'augmenter progressivement jusqu'à 180 francs par tonne de CO₂.

La Chambre haute a introduit une divergence importante par rapport à la version du Conseil national dans les dispositions relatives à la taxe sur le CO₂ prélevée sur les carburants fossiles. Par 21 voix contre 16, elle a en effet suivi l'avis d'une minorité de la commission et celui du gouvernement en acceptant que le Conseil fédéral perçoive sur les carburants une taxe maximale de 120 francs par tonne de CO₂, dans la mesure où cette taxe s'avère nécessaire à la réalisation de l'objectif de réduction (art. 27). Le Conseil national avait pour sa part choisi de biffer, sans les remplacer, les dispositions relatives à la taxe sur les carburants fossiles.

Enfin, pour ce qui est de l'utilisation du produit de la taxe sur le CO₂, le Conseil des Etats a décidé de relever de 200 à 300 millions de francs par an le maximum du montant affecté au financement des travaux de rénovation énergétique sur les bâtiments (art. 32).

Au vote sur l'ensemble, la Chambre des cantons a adopté le projet par 28 voix contre 6 et 5 abstentions.

La révision de la loi sur le CO₂, qui sert de contre-projet indirect à l'initiative sur le climat, était encore en phase d'élimination des divergences à la session d'été 2011. Dès lors, les deux conseils ont décidé de proroger le délai de traitement de l'initiative jusqu'au 29 août 2012.

La révision de la loi sur le CO₂, élaborée en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire " Pour un climat sain ", est retournée au Conseil national. Eu égard au nombre important de divergences, les Chambres fédérales ont décidé de prolonger jusqu'au 29 août 2012 le délai imparti pour traiter l'initiative populaire.

Le **Conseil national** s'est penché sur les divergences à la session d'automne 2011, dernière session avant les élections fédérales d'octobre 2011.

Se ralliant à l'avis du Conseil des Etats, la chambre du peuple a décidé sans discussion que le Conseil fédéral pourrait tenir compte de manière appropriée des réductions d'émissions de gaz à effet de serre réalisées à l'étranger lors du calcul des émissions au sens de la loi sur le CO₂ (art. 5) ; en première lecture, elle avait biffé cette disposition. Elle a également adopté l'article introduit par le Conseil des Etats concernant les exigences de qualité applicables aux réductions d'émissions réalisées à l'étranger (art. 5a).

Le Conseil national a débattu plus longuement des dispositions évoquées ci-après :

S'agissant des dispositions relatives à la compensation des émissions de CO₂ des centrales thermiques à combustibles fossiles, le Conseil national s'est écarté des décisions de la Chambre haute, qui demandait que 70 % des émissions soient compensées en Suisse (art. 19, al. 2). Sur la proposition d'une minorité composée de membres des groupes UDC et libéral-radical, le conseil a décidé, par 94 voix contre 92, d'abaisser ce pourcentage à 50 %. Suivant la majorité de la commission, il a en outre introduit une disposition qui permettrait au gouvernement de relever à 80 % le plafond relatif à la compensation à l'étranger si des centrales nucléaires devaient être retirées du réseau avant 2020 et que leur désaffectation mettait en péril la sécurité d'approvisionnement en électricité.

Le conseil a par ailleurs adopté une proposition individuelle de Ruedi Lustenberger (CEg, LU) qui modifie l'article consacré à l'obligation faite aux importateurs de carburants de compenser une partie des émissions de CO₂ (art. 23). Ainsi, la redevance sur les carburants introduite par la branche des huiles minérales (centime climatique, représentant jusqu'alors 1,5 centime par litre d'essence et de diesel) est désormais fixée à 5 centimes par litre au maximum. Quant aux propositions individuelles de Roland Borer (V, SO) et de Doris Fiala (RL, ZH), qui visaient toutes deux à biffer la compensation obligatoire, elles n'ont pas abouti.

Par ailleurs, le Conseil national avait biffé, en première lecture, la taxe sur le CO₂ prélevée sur les carburants (art. 27), que le Conseil fédéral proposait de maintenir. Le Conseil des Etats s'était pour sa part rallié à la version du gouvernement. En deuxième lecture, la Chambre basse a examiné trois propositions de minorité (émanant de membres du groupe CEg, du groupe des Verts et du groupe socialiste) qui lui demandaient de suivre le Conseil fédéral et le Conseil des Etats en maintenant la taxe CO₂ sur les carburants. Les minorités ont néanmoins retiré leurs propositions afin de ne pas mettre en péril l'ensemble du projet. A cet égard, leurs porte-parole ont notamment souligné que, même sans la taxe sur les carburants, les mesures prévues permettraient d'atteindre les objectifs climatiques. Au nom de la minorité I, Beat Jans (S, BS) a critiqué le fait que certaines associations économiques auraient manifestement suggéré aux membres des groupes UDC et libéral-radical de soutenir la taxe sur les carburants de manière à pouvoir ensuite mieux s'opposer à l'ensemble du projet sous prétexte qu'il serait trop détaillé. Selon lui, le conseil doit accepter de biffer la taxe sur les carburants afin d'éviter les conséquences désastreuses d'un éventuel référendum, Beat Jans a retiré la proposition de la minorité I, qui demandait que la taxe sur le CO₂ prélevée sur les carburants soit inscrite dans la loi. Il a aussitôt été

imité par Franziska Teuscher (G, BE), pour la minorité II, et par Sep Cathomas (CEg, GR), pour la minorité III.

Le Conseil national s'est en outre penché sur l'utilisation du produit de la taxe sur le CO₂ (art. 32, al. 1). La Chambre haute avait fixé à 300 millions de francs la part maximale du produit affectée à l'assainissement énergétique des bâtiments, au lieu des 200 millions prévus initialement. Alors que la majorité de la commission proposait à la chambre du peuple d'adopter cette hausse, une minorité composée de membres des groupes UDC et libéral-radical soutenait quant à elle les 200 millions alloués par le gouvernement en vue de réduire les émissions de CO₂ des bâtiments. Au nom de la minorité, Hans Rutschmann (V, ZH) a souligné qu'au moment de l'introduction de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles, le Conseil fédéral et le Parlement avaient promis au peuple que le produit de cette taxe serait entièrement redistribué à la population et aux entreprises. Or, en décidant d'affecter un tiers du produit de la taxe (soit 200 millions de francs) à l'assainissement des bâtiments, le Parlement avait déjà rompu cette promesse. Cette taxe, qui était à l'origine une taxe d'incitation, s'apparente depuis lors à un impôt qu'il est en outre aujourd'hui question d'augmenter de 100 millions de francs. Malgré ces considérations, le conseil a décidé, par 99 voix contre 79, de relever de 200 à 300 millions de francs par an le montant maximum affecté à l'assainissement des bâtiments ; tous les membres du groupe UDC et, à une exception près, du groupe libéral-radical s'y sont opposés en bloc.

Etat de la synthèse : octobre 2011

10.017 Pour des véhicules plus respectueux des personnes. Initiative populaire. Loi sur le CO₂. Révision

Message du 20 janvier 2010 relatif à l'initiative populaire "pour des véhicules plus respectueux des personnes" et à une modification de la loi sur le CO₂ (FF 2010 885)

Situation initiale

L'initiative populaire "pour des véhicules plus respectueux des personnes" a pour objectif de renforcer la protection de l'environnement et la sécurité routière. Elle prévoit à cet effet de modifier la législation sur les véhicules à moteur afin d'introduire une valeur limite pour les émissions de CO₂, d'abaisser celle applicable aux émissions de particules fines, de réduire le poids maximal des véhicules à vide et de prendre des mesures visant à protéger les autres usagers de la route. L'apport de l'initiative serait toutefois minime par rapport aux projets que la Confédération est près de réaliser et aux progrès de la technique. En outre, sa mise en oeuvre serait lourde et remettrait en cause des traités internationaux. Aussi le Conseil fédéral recommande-t-il de rejeter l'initiative et d'adopter le contre-projet indirect qu'il présente.

L'initiative vise à adopter des dispositions plus sévères pour réduire les effets nuisibles des véhicules à moteur, à savoir notamment les atteintes à l'environnement et les conséquences des accidents.

Elle prévoit à cet effet:

1. d'introduire une valeur limite pour les émissions de CO₂ et d'abaisser celle applicable aux émissions de particules fines;
2. de réduire le poids maximum à vide autorisé pour les voitures de tourisme;
3. d'interdire l'immatriculation des voitures de tourisme qui présentent un danger élevé pour les autres usagers de la route.

Les voitures de tourisme en circulation qui ne remplissent pas les conditions fixées se verraient imposer une limite maximale de vitesse (100 km/h selon les dispositions transitoires). Cette règle s'appliquerait également aux voitures étrangères circulant sur le territoire suisse.

Contexte et projets en cours

L'initiative prévoit de limiter les émissions de CO₂ des voitures de tourisme à 250 g/km. Il n'existe actuellement aucune valeur limite en Suisse pour ces émissions.

La motion no 07.3004, intitulée "Emissions moyennes des nouvelles voitures immatriculées en Suisse" et déposée par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national, charge justement le Conseil fédéral de poser les bases légales garantissant que la Suisse se conforme au dispositif européen en matière de valeurs limites d'émissions de CO₂ à partir de 2012. Le 19 décembre 2008, le Conseil fédéral a décidé de mettre en oeuvre cette motion sous la forme d'un contre-projet indirect à la présente initiative.

L'initiative prévoit par ailleurs d'abaisser à 2,5 mg/km la valeur limite d'émissions de particules (cf. dispositions transitoires). La valeur actuelle est certes nettement supérieure (Euro 5: 5 ou 4,5 mg/km, en fonction de la méthode de mesure), mais les émissions effectives sont, elles, bien en deçà: les émissions moyennes des voitures de tourisme diesel Euro 5 et Euro 6 homologuées jusqu'au 31 décembre 2008 s'élevaient en effet à env. 0,6 mg/km. Il n'est donc pas nécessaire d'abaisser cette limite, qui est reconnue et harmonisée sur le plan international.

L'initiative prévoit aussi de ne plus immatriculer les véhicules à moteur qui présentent un danger excessif pour les cyclistes, les piétons ou d'autres usagers de la route. Les dispositions transitoires imposent notamment aux voitures de tourisme une partie frontale "sans risque excessif de blessure pour autrui". La directive européenne sur la protection des piétons, reprise dans le droit suisse depuis 2005, règle plus précisément la question. Elle a été remplacée par un nouveau règlement, plus strict (en vigueur depuis le 24 novembre 2009), qui sera étendu en 2015 aux voitures de tourisme d'un poids total de plus de 2,5 tonnes et aux fourgonnettes d'un poids total allant jusqu'à 3,5 tonnes.

L'Office fédéral des routes examine régulièrement l'évolution en matière de sécurité routière, y compris à l'étranger. Il recommande le cas échéant au Conseil fédéral d'adopter les modifications nécessaires par la voie législative ordinaire. Cette procédure permet de garantir que le niveau de sécurité appliqué en Suisse est au moins aussi élevé que dans le reste de l'Europe. Elle a ainsi conduit à l'extension de la protection des piétons aux voitures de plus de 2,5 tonnes ou à l'introduction de l'assistant de conduite et du système de conduite servodynamique, qui permettent d'éviter les accidents.

Les dispositions en vigueur, les projets de modification en cours et le contre-projet indirect permettent donc de remplir les objectifs de l'initiative, voire de les dépasser.

Notons enfin que la procédure d'immatriculation des voitures de tourisme est harmonisée au niveau international et se fonde sur le poids total (admis): le poids à vide, que l'initiative voudrait limiter à 2,2 tonnes, ne joue pas un grand rôle.

Conséquences en cas d'acceptation de l'initiative:

Première mise en circulation de voitures de tourisme. Au 31 décembre 2008, environ quatre types de voitures sur cinq homologués en Suisse ne respectaient pas, en partie faute de preuve, au moins un des critères de l'initiative, généralement celui sur la protection des piétons. En cas d'acceptation de l'initiative, ces voitures ne pourraient plus être immatriculées, à moins d'apporter a posteriori la preuve nécessaire (par ex. concernant la protection des piétons).

Cette proportion relativement élevée (80 % des voitures) diminuera cependant nettement d'ici à janvier 2013, date à laquelle les dispositions d'exécution devraient entrer en vigueur. Les nouveaux modèles de voitures ou ceux qui sont entièrement reconçus doivent en effet déjà respecter des normes sur la protection des piétons pour obtenir une homologation, et les modèles partiellement modifiés y seront amenés à partir du 1er septembre 2010.

Voitures de tourisme immatriculées. Au 31 décembre 2008, seules quelque 135 300 voitures de tourisme immatriculées (soit env. 3,4 % du parc) remplissaient tous les critères de l'initiative. Ces véhicules pourraient continuer à circuler à 120 km/h sur l'autoroute.

Une partie des autres voitures immatriculées répondrait aussi aux exigences de l'initiative si un examen était réalisé pour en apporter la preuve. Il faudrait cependant y consacrer beaucoup de temps et d'argent. Notons enfin que le renouvellement continu du parc automobile ne cesse d'augmenter le nombre de voitures qui remplissent les critères de l'initiative.

Contenu du contre-projet indirect:

Pour soutenir la politique énergétique, climatique et environnementale de la Confédération, les émissions de CO₂ des nouveaux véhicules immatriculés en Suisse doivent diminuer plus fortement que ne le permettent les seuls progrès techniques. Les taux d'émissions doivent se conformer aux objectifs de l'UE, qui prévoit de réduire les émissions moyennes de CO₂ des voitures de tourisme nouvellement immatriculées à 130 g/km d'ici à 2015. La Suisse vise le même objectif à l'aide d'un modèle comparable.

Comme dit plus haut, la motion no 07.3004 charge le Conseil fédéral de poser les bases légales garantissant que la Suisse se conforme au dispositif européen en matière de valeurs limites d'émissions de CO₂ à partir du 1er janvier 2012. Le 19 décembre 2008, le Conseil fédéral a décidé de mettre en oeuvre cette motion sous la forme d'un contre-projet indirect à la présente initiative, en proposant une révision partielle de la loi sur le CO₂. Cette révision vise à atteindre un objectif de 130 g/km d'émissions moyennes de CO₂ d'ici à 2015, en instaurant des sanctions pour tout dépassement. Il est prévu de réduire encore cet objectif de 10 g/km, conformément aux dispositions européennes, grâce à des améliorations techniques et à une utilisation accrue de biocarburants durables.

Les émissions moyennes de CO₂ des voitures neuves immatriculées en 2008 s'élevaient à 175 g/km en Suisse et à 153,5 g/km dans l'UE. Cette différence oblige la Suisse à suivre une courbe dégressive nettement plus raide que l'UE. Les avancées observées ces dernières années dans le domaine de la technique des véhicules ainsi que des mesures supplémentaires portant sur l'offre devraient toutefois lui permettre d'atteindre la valeur cible dans les délais. Comme dans l'UE, les importateurs ont la possibilité de constituer des communautés de quotas d'émissions et de réaliser les objectifs en commun. Les importateurs qui demeurent en dessous de la valeur cible peuvent ainsi obtenir une compensation auprès des membres de leur communauté de quotas d'émission pour leur efficacité. Contrairement à l'initiative, qui prévoit uniquement d'interdire l'immatriculation de voitures neuves dont les émissions de CO₂ sont supérieures à 250 g/km, le contre-projet du Conseil fédéral aura un effet sur toutes les voitures. En effet, en cas de dépassement de la valeur cible, une sanction s'appliquera. Les importateurs et les concessionnaires auront donc intérêt à vendre des véhicules dont les émissions sont faibles. En outre, comme la sanction renchérira le prix des véhicules dépassant la valeur cible, les consommateurs seront plus attentifs à l'efficacité énergétique et aux émissions de CO₂.

Le contre-projet ne contient pas de mesures répondant aux autres objectifs de l'initiative, notamment ceux portant sur la sécurité routière ou sur l'émission de particules fines, parce qu'il est déjà prévu de compléter les dispositions concernées et que ces modifications auront pratiquement les mêmes effets. Si les moyens divergent, l'objectif est donc identique.

Le Conseil fédéral rejette sans contre-proposition l'idée de limiter le poids à vide. Le calcul du poids des véhicules est en effet harmonisé au niveau international et il se fonde sur le poids total admis. Par ailleurs, le poids à vide ne dit rien sur le poids du véhicule en circulation. Le Conseil fédéral rejette aussi sans contre-proposition l'idée de sanctionner les véhicules qui sont déjà immatriculés.

Le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative populaire "pour des véhicules plus respectueux des personnes" et d'adopter le contre-projet indirect. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "Pour des véhicules plus respectueux des personnes"

29.09.2010	CN	Début du traitement
30.09.2010	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.12.2010	CN	Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an, soit jusqu'au 25 février 2012.
16.12.2010	CE	Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an, soit jusqu'au 25 février 2012.
01.06.2011	CE	Adhésion.
17.06.2011	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
17.06.2011	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Projet 2

Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ (Loi sur le CO₂)

29.09.2010	CN	Début du traitement
30.09.2010	CN	Entrer en matière; Renvoyer le projet 2 à la commission en la chargeant d'élaborer le contre-projet indirect de telle sorte qu'il ne contienne aucune interdiction visant les nouvelles voitures, mais qu'il se conforme au dispositif de l'Union européenne et prévoie de ramener la norme concernant les émissions produites par ces véhicules à 130 g CO ₂ /km en moyenne d'ici à 2015 (en réponse à la motion 07.3004, déposée par la CEATE-N et adoptée facilement par les deux conseils).
07.12.2010	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.03.2011	CE	Divergences.
10.03.2011	CN	Divergences.
15.03.2011	CE	Adhésion.
18.03.2011	CN	La loi est adoptée au vote final.
18.03.2011	CE	La loi est adoptée au vote final.

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a proposé au plénum, par 17 voix contre 8, de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative et, par 15 voix contre 11, de ne pas entrer en matière sur le contre-projet indirect du Conseil fédéral. Ce contre-projet vise à modifier la loi sur le CO₂ de sorte que les émissions de CO₂ des nouvelles voitures de tourisme immatriculées soient réduites à 130 g de CO₂/km en moyenne d'ici à la fin de 2015.

Aux sessions d'automne et d'hiver 2010, le **Conseil national** a examiné l'initiative " anti-4x4 " et le contre-projet indirect. Par 116 voix contre 58, la Chambre basse a décidé de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative, qui a été soutenue par tous les membres du groupe des Verts et du groupe socialiste ainsi que trois membres du groupe CEg.

En ce qui concerne le contre-projet indirect, Walter Wobmann (V, SO) et Laurent Favre (RL, NE), rapporteurs de la commission, ont souligné qu'à la session d'été 2010, dans le cadre de la révision de la loi sur le CO₂ (cf. objet 09.067 Pour un climat sain. Initiative populaire. Loi sur le CO₂. Révision), le Conseil national avait fixé une valeur limite de 150 g de CO₂/km à partir de 2013, rejetant alors une norme de 130 g de CO₂/km. C'est pour cette raison que la commission a proposé au conseil de ne pas entrer en matière sur le contre-projet du Conseil fédéral. Le groupe PBD souhaitait pour sa part que le conseil entre en matière sur le projet et le renvoie à la commission afin que celle-ci le remanie. A ses yeux, le contre-projet du Conseil fédéral ne devrait contenir aucune interdiction visant les nouvelles voitures, mais se conformer au dispositif de l'Union européenne et prévoir de ramener la norme concernant les émissions produites par ces véhicules à 130 g de CO₂/km en moyenne d'ici à 2015 (en réponse à la motion 07.3004, déposée par la CEATE-N et adoptée à une large majorité par les deux conseils). Suivant par 95 voix contre 75 la proposition du groupe PBD, le conseil a décidé d'entrer en matière sur le projet et de le renvoyer à la commission. Tous les membres du groupe UDC et les trois quarts du groupe RL se sont opposés à cette proposition.

Un débat animé impliquant plus de 40 intervenants a précédé cette décision. Bastien Girod (G, ZH), co-auteur de l'initiative " anti-4x4 ", souhaitait que les conducteurs fassent preuve, sur les routes, d'un peu plus de cette modestie qui caractérise si bien les Suisses et, ainsi, de plus de respect envers les personnes et envers l'environnement. Il a expliqué avoir été déçu par les explications contenues dans le message du Conseil fédéral, estimant que celles-ci ne reflétaient pas la philosophie du texte de l'initiative et que les dispositions transitoires avaient été interprétées de manière trop technocratique. Il considérait en outre que le message exagérait les répercussions négatives qu'aurait une acceptation de l'initiative.

Au nom du groupe PBD, Hans Grunder (BD, BE) a notamment critiqué le fait que l'initiative ne chercherait qu'à jeter de la poudre aux yeux en prônant des interdictions et en excitant les jalousies, sans toutefois contribuer réellement à la politique climatique. A ses yeux, il suffirait simplement de fixer un objectif et de continuer à autoriser l'immatriculation de véhicules produisant des émissions inférieures ou supérieures à cette valeur, ce qui laisserait également une place aux voitures lourdes.

Franziska Teuscher (G, BE) a, au nom du groupe des Verts, souligné que les valeurs fixées par la loi sur le CO₂ pour les véhicules étaient insuffisantes et ne permettraient pas d'inverser la tendance. Elle a rappelé que les 4x4 étaient des véhicules nocifs qui consomment en moyenne 13 l/100 km. Selon la députée, des études de l'Office fédéral des routes (OFROU) montrent que la plupart des 4x4 sont utilisés dans des régions où ils ne sont absolument pas indispensables, notamment sur le Plateau suisse. Représentant lui aussi le groupe des Verts, Christian van Singer (G, VD) a relevé que les exigences de l'initiative étaient même très modestes. Selon lui, il est tout à fait raisonnable de faire baisser la valeur limite des émissions de particules fines et de l'établir à 2,5 mg/km, sachant que les émissions moyennes des voitures immatriculées en 2008 n'étaient que de 0,6 mg/km.

Sep Cathomas (CEg, GR), porte-parole du groupe CEg, s'est également référé à des relevés de l'OFROU, qui indiquent que l'initiative aurait un effet limité sur l'environnement et la sécurité, alors qu'elle engendrerait des coûts élevés et qu'elle aurait d'importantes répercussions sur le plan international. Par conséquent, le contre-projet indirect du Conseil fédéral serait plus indiqué que l'initiative en vue d'une réduction des émissions de CO₂.

Martin Bäumlé (CEg, ZH) a exposé la position des Vert-libéraux : ceux-ci soutenaient la proposition du groupe PBD en faveur d'un contre-projet indirect prévoyant, à l'instar de l'UE, un objectif de réduction de 130 g de CO₂/km. Afin d'avoir une garantie, les Verts libéraux continueraient à soutenir provisoirement l'initiative ; néanmoins, si le contre-projet aboutissait, les Vert-libéraux attendraient des auteurs de l'initiative qu'ils retirent cette dernière.

Au nom du groupe libéral-radical, Filippo Leutenegger (RL, ZH) a souligné les conséquences qu'aurait l'acceptation de l'initiative, notamment sur la limitation de vitesse imposée sur les routes nationales aux véhicules ne remplissant pas les exigences de l'initiative. Selon le message, cette limitation concernerait plus de 80 % des véhicules. Pour ce qui est du contre-projet, le parlementaire a expliqué que le groupe libéral-radical était favorable à ce que les émissions soient réduites à 130 g de CO₂/km en moyenne, mais deux à trois ans plus tard que prévu (soit en 2017 ou 2018 au lieu de 2015), de sorte que l'objectif concorde avec celui de l'UE.

Se faisant le porte-parole du groupe socialiste, Beat Jans (S, BS) a déclaré que le groupe soutenait le contre-projet car l'initiative présentait l'inconvénient de ne pas viser une réduction des émissions de CO₂ de manière suffisamment cohérente. Selon lui, la diminution à 130 g/km en moyenne des quantités de CO₂ émises par les véhicules importés produirait davantage d'effets que les mesures prévues par l'initiative. Il a précisé que le groupe socialiste apporterait toutefois son appui à l'initiative si aucune autre solution n'était proposée.

Au nom du groupe UDC, Adrian Amstutz (V, BE) a estimé, entre autres, que les auteurs de l'initiative cherchaient manifestement à limiter à 100 km/h la vitesse sur les autoroutes, étant donné que moins de 10 % des quatre millions de voitures de tourisme en circulation satisferaient les exigences de l'initiative. Pour ce qui est de la protection des piétons, il a renvoyé à une directive de l'UE que toutes les voitures de tourisme devront respecter à partir de 2015. De plus, en raison de l'introduction prochaine de la norme Euro 5, qui porte sur les émissions polluantes, il n'y aurait, à ses yeux, plus lieu de débattre de la limite des émissions de particules fines fixée par l'initiative. Enfin, la valeur moyenne des émissions de CO₂ prescrite en Europe, qui a eu pour effet de modifier l'offre automobile, aurait beaucoup plus d'influence sur les émissions de CO₂ en Suisse que l'interdiction des véhicules rejetant trop de CO₂ visée par l'initiative.

A la session d'hiver 2010, le Conseil national a examiné le projet du Conseil fédéral relatif à la révision partielle de la loi sur le CO₂ servant de contre-projet indirect à l'initiative " anti-4x4 ". En automne, ce projet avait été renvoyé en commission pour être retravaillé. La commission a finalement approuvé un contre-projet indirect qui, en tous points, suit le projet du Conseil fédéral. Comme les directives de l'UE, ce projet prévoit de ramener, d'ici à 2015, les émissions de CO₂ à 130 g/km en moyenne pour les véhicules. Pour atteindre cette valeur, les importateurs et les producteurs - peu importe la consommation de leur parc automobile - pourraient se regrouper en communautés de quotas d'émissions. Ceux qui dépasseraient malgré tout la valeur limite seraient sanctionnés. Le montant de ces sanctions augmenterait de façon exponentielle à chaque gramme de CO₂ supplémentaire. Le produit de la sanction serait finalement redistribué à la population, comme celui découlant de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles.

Une minorité de la commission composée de membres des groupes UDC et RL a proposé que les émissions de CO₂ des nouvelles voitures de tourisme immatriculées soient réduites à 130 g de CO₂/km en moyenne d'ici à la fin de 2017 seulement. Une minorité rose-verte a pour sa part proposé que ces émissions soient réduites à 95 g de CO₂/km en moyenne d'ici à 2020. La Chambre basse a clairement rejeté ces deux propositions de minorité.

Christian Wasserfallen (RL, BE) et Christian van Singer (G, VD) ont déposé des propositions individuelles similaires concernant l'utilisation du produit de la sanction. Tous deux souhaitaient que ce produit soit utilisé en vue d'encourager l'achat de voitures neuves qui soient plus efficaces du point de vue énergétique, le produit devant être redistribué sous la forme de bonifications. En outre, une personne qui achèterait une voiture neuve (ou, selon la proposition van Singer, un abonnement général) et qui mettrait à la casse une voiture qui a au moins douze ans recevrait une prime supplémentaire. Le conseil a rejeté les deux propositions. Le produit des sanctions serait ainsi redistribué intégralement à la population.

Au vote sur l'ensemble, la Chambre basse a adopté le projet par 105 voix contre 65. Tous les membres du groupe UDC, une grande majorité du groupe libéral-radical et trois membres du groupe CEG se sont opposés au projet.

Les deux conseils ont prolongé le délai imparti pour traiter l'initiative populaire " Pour des véhicules plus respectueux des personnes " jusqu'au 25 février 2012.

A la session de printemps 2011, le **Conseil des Etats** a examiné le contre-projet indirect. Il a adhéré à la quasi-totalité des décisions du Conseil national, ne s'écartant de la version défendue par ce dernier que sur un point. La Chambre haute souhaitait en effet que le produit de la sanction frappant les importateurs dont le parc automobile émettrait une quantité de CO₂ supérieure à la valeur cible (soit en moyenne 130 g/km d'ici à 2015) soit versé au fonds d'infrastructure. Par 141 voix contre 22, le **Conseil national** a décidé de maintenir sa décision initiale, selon laquelle le produit de la sanction serait redistribué

équitablement à la population. Une minorité verte proposait de verser cet argent au fonds de sécurité routière. Bastien Girod (G, ZH), qui défendait cette proposition, estimait que le contre-projet ne se concentrerait ainsi plus uniquement sur les émissions de CO₂, mais que, à l'instar de l'initiative, il tiendrait désormais également compte de la sécurité routière. Cette proposition n'a toutefois eu aucun succès. Le **Conseil des Etats** s'est finalement rallié au point de vue du Conseil national.

Au vote final, le Conseil national a adopté, par 122 voix contre 62, le projet de révision de la loi sur le CO₂ (projet 2) à titre de contre-projet indirect à l'initiative " anti-4x4 ". Se sont opposés au projet les membres du groupe UDC ainsi que trois membres du groupe libéral-radical. Le Conseil des Etats a pour sa part adopté le projet sans opposition.

A la session d'été 2011, le **Conseil des Etats** devait encore se pencher sur l'initiative. La conseillère fédérale Doris Leuthard et le rapporteur de la commission Christoffel Brändli (V, GR) étaient d'avis que les modifications de la loi sur le CO₂ apportées en mars 2011 allaient permettre de réduire les émissions de CO₂ dans les proportions souhaitées par les tenants de l'initiative. S'agissant des revendications de ce texte en matière de protection des piétons et de normes sécuritaires applicables aux véhicules à moteur, ils ont tous deux évoqué l'alignement de la législation sur la directive européenne relative à la protection des piétons, dont les dispositions sont constamment renforcées ; ils ont en outre souligné que le projet " Via sicura " (cf. objet 10.092), qui devait être examiné par le Conseil des Etats lors de la même session, répondait aux préoccupations sécuritaires de l'auteur de l'initiative.

Craignant que le manque d'intérêt pour les questions de sécurité routière et de protection des piétons n'empêche la réalisation des objectifs de l'initiative en la matière, une minorité emmenée par Robert Cramer (G, GE) a proposé au conseil de continuer à soutenir l'initiative

Au vote final, le Conseil national a recommandé au peuple et aux cantons, par 124 voix contre 62, de rejeter l'initiative, laquelle a toutefois reçu le soutien massif du groupe des Verts et du groupe socialiste. Par 32 voix contre 8, le Conseil des Etats a lui aussi recommandé le rejet de l'initiative.

10.018 De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage). Initiative populaire

Message du 20 janvier 2010 relatif à l'initiative populaire "De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)" (FF 2010 945)

Situation initiale

L'initiative populaire fédérale "De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)" vise à la fois à enrayer le mitage du territoire et à mieux protéger le paysage. Une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, proposée à titre de contre-projet indirect, offrirait un moyen tout aussi bon voire meilleur d'atteindre les buts de l'initiative.

L'initiative vise, d'une part, à inscrire à l'art. 75 de la Constitution des principes qui régissent déjà les dispositions relatives à l'aménagement du territoire et, d'autre part, à habiliter la Confédération à édicter des dispositions détaillées favorisant le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du tissu bâti. Elle prévoit en outre d'interdire l'extension de la surface totale des zones à bâtir durant vingt ans, tout en permettant au Conseil fédéral d'accorder des dérogations.

L'aménagement du territoire n'a pas réussi à résoudre le problème du mitage et celui de la destruction des terres cultivables. L'initiative apporte globalement de bonnes solutions. Toutefois, le moratoire sur les zones constructibles ne tient pas compte de la diversité des situations régionales. Il récompense par ailleurs les cantons qui disposent de trop grandes zones constructibles et pénalise ceux qui les ont planifiées rigoureusement en fonction de leurs besoins.

Les buts de l'initiative peuvent aussi être atteints par une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, proposée à titre de contre-projet indirect dans un message séparé. Cette procédure est de surcroît mieux adaptée pour harmoniser les zones constructibles actuelles et futures avec les besoins des différentes régions du pays. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)"

27.09.2010	CE	Début du traitement
28.09.2010	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral. Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an, soit jusqu'au 14 février 2012.
07.12.2010	CN	Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an, jusqu'au 14 février 2012.
29.09.2011	CN	Le délai imparti est prorogé d'un an, soit jusqu'au 14 février 2013.

Le **Conseil des Etats** a examiné l'initiative pour le paysage à l'issue du débat consacré à la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (voir objet 10.019). Une minorité de la commission, composée de Robert Cramer (G, GE), Didier Berberat (S, NE) et Verena Diener Lenz (CEg, ZH), a proposé de recommander au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative populaire. Sans succès, puisque le Conseil des Etats a décidé, par 27 voix contre 11, de recommander son rejet.

Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire a été prolongé d'un an par les deux conseils, soit jusqu'au 14 février 2013.

Etat de la synthèse : septembre 2011

10.019 Loi sur l'aménagement du territoire. Révision partielle

Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (FF 2010 959)

Situation initiale

L'initiative populaire "De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)" a été déposée le 14 août 2008. Elle a pour but de lutter contre le mitage du territoire et d'améliorer la protection du paysage. Le Conseil fédéral a décidé de lui opposer un contre-projet indirect sous la forme d'une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire.

Le Conseil fédéral juge que l'objectif poursuivi par l'initiative est justifié sur le fond. En lui opposant un contre-projet, il montre qu'il le prend au sérieux, mais qu'une autre solution lui semble plus appropriée pour l'atteindre: de son point de vue, les objectifs poursuivis par l'initiative peuvent être atteints sans modifier la Constitution; c'est pourquoi il ne lui oppose aucun contre-projet direct.

La présente révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire est axée sur les thèmes qui ont un rapport direct avec l'initiative pour le paysage. Les problèmes les plus urgents de l'aménagement du territoire, à savoir le mitage et la perte de terres cultivables, peuvent ainsi être combattus de manière ciblée.

Le projet de révision se limite à la maîtrise de l'urbanisation. Le Conseil fédéral n'ignore pas que d'autres domaines nécessitent une révision, mais comme ils impliquent un examen plus approfondi, notamment en raison des résultats de la consultation organisée au début 2009 au sujet d'une nouvelle loi sur le développement territorial, ils seront traités dans une révision ultérieure, après le traitement du contre-projet indirect.

Le présent projet de révision précise les buts et les principes de l'aménagement du territoire aux fins de mieux protéger les terres cultivables. Il contient des indications claires pour les plans directeurs en vue d'une meilleure maîtrise de l'urbanisation et prévoit l'obligation expresse d'y intégrer les projets qui ont un impact important sur le territoire et l'environnement. Les plans directeurs devront être adaptés aux nouvelles exigences de droit fédéral dans un certain délai. Les cantons qui contreviennent à cette obligation s'exposeront à des sanctions.

Les zones à bâtir étant surdimensionnées dans de nombreux endroits, le classement en zone à bâtir sera par ailleurs soumis à des conditions plus strictes. Enfin, les cantons devront prendre les mesures nécessaires pour que les terrains à bâtir soient bel et bien construits. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (Loi sur l'aménagement du territoire, LAT)

27.09.2010	CE	Début du traitement
28.09.2010	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
21.09.2011	CN	Début du traitement
29.09.2011	CN	Divergences.

Le **Conseil des Etats** a décidé sans opposition d'entrer en matière sur le projet. En outre, tous les députés se sont accordés à dire qu'il fallait utiliser le sol de façon mesurée et créer des dispositions efficaces afin de lutter contre le mitage croissant du territoire. Au cours du débat d'entrée en matière, le conseil a notamment évoqué le malaise important qui existe au sein de la population à propos de l'utilisation effrénée du sol. Les conseillers aux Etats estimaient qu'il conviendrait de revoir à la baisse la taille des zones à bâtir situées dans les zones rurales afin d'éviter que les constructions ne prolifèrent en Suisse. Ils ont également plaidé en faveur d'une densification des constructions.

Lors de la discussion par article, la Chambre haute a adopté, à des majorités nettes, des propositions qui ont durci le projet d'acte du Conseil fédéral. Le principal point de discordance du projet concernait la taxe sur la plus-value : le Conseil des Etats a souhaité que, en cas de classement d'un terrain en zone à bâtir, le propriétaire paie au canton une taxe d'au moins un quart de la plus-value (art. 5a et 38a-d) lorsque le bien-fonds est construit ou vendu. En outre, les cantons affecteraient le produit de la taxe avant tout au versement d'indemnités dues par suite de restrictions au droit de propriété découlant d'un déclassement ou, à défaut, à d'autres mesures d'aménagement du territoire. Le Conseil des Etats a ainsi précisé la formulation générale des dispositions du projet élaboré par le Conseil fédéral relatives à la compensation et l'indemnisation (art. 5).

Une minorité de la commission emmenée par Hansheiri Inderkum (CEg, UR) a proposé de biffer toutes les dispositions concernant la taxe sur la plus-value. Elle a notamment objecté que cette réglementation soulèverait des problèmes d'ordre constitutionnel et que, actuellement, la plus-value est déjà taxée par le biais de l'impôt sur les biens immobiliers. La majorité l'a toutefois emporté par 25 voix contre 16.

Les art. 6, 8 et 8a confèrent aux plans directeurs des cantons davantage d'importance qu'actuellement : selon le projet du Conseil fédéral, le plan directeur définit, dans le domaine de l'urbanisation, la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale, de même que la manière de coordonner l'urbanisation et les transports et, comme l'a ajouté le Conseil des Etats, de garantir un équipement rationnel qui permet d'économiser du terrain (art. 8a).

S'agissant des zones à bâtir (art. 15), elles sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes. La Chambre haute a complété le projet en indiquant que les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. En ce qui concerne toutes les nouvelles dispositions relatives aux zones à bâtir, le Conseil des Etats s'est rallié au projet du gouvernement. Il en est allé de même pour les dispositions transitoires (art. 37b), qui prévoient que les cantons ont cinq ans pour adapter leur plan directeur et que la surface totale des zones à bâtir ne doit pas augmenter avant que le Conseil fédéral ait approuvé l'adaptation du plan directeur.

Par ailleurs, Konrad Graber (CEg, LU) et Hans Hess (RL, OW) ont déposé des propositions individuelles, que le conseil a adoptées respectivement par 32 voix contre 2 et 35 voix contre 1. Ces deux propositions visaient à faciliter la mise en place d'installations solaires (proposition Graber) et l'isolation des bâtiments (proposition Hess).

Enfin, le Conseil des Etats a examiné une proposition déposée par une minorité emmenée par Filippo Lombardi (CEg, TI), qui demandait que la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage, ne soit opérée que lorsque l'initiative aurait été retirée ou rejetée. La majorité du conseil a toutefois décidé, par 19 voix contre 16, de ne pas supprimer la pression induite par l'initiative tant que le Conseil national ne se serait pas prononcé sur la question.

Au vote sur l'ensemble, la Chambre haute a adopté le projet par 34 voix contre 5.

Après avoir adopté le projet de révision de la LAT, le Conseil des Etats s'est prononcé sur l'initiative populaire "De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)" (cf. objet 10.018). Conformément à la volonté du Conseil fédéral, il a décidé par 27 voix contre 11 de recommander son rejet au peuple et aux cantons. Les deux conseils ont décidé de proroger d'un an le délai imparti pour le traitement de l'initiative.

Au **Conseil national**, une minorité de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE), composée de membres du groupe UDC, a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet. Porte-parole de cette minorité, Hans Rutschmann (V, ZH) a souligné que, les objectifs de l'initiative étant trop irréalistes pour avoir une chance d'être acceptés en votation populaire, il n'était pas utile de lui opposer un contre-projet indirect. Le conseil a toutefois décidé, par 107 voix contre 56, d'entrer en matière sur le projet. Il a par ailleurs rejeté, par 106 voix contre 65, une proposition de renvoi du groupe PBD. Celle-ci chargeait la CEATE d'élaborer un nouveau projet de loi qui, notamment, prenne plus en considération les diverses situations des cantons et règle la question de la densification du milieu bâti.

La discussion a principalement porté sur la taxation de la plus-value en cas de classement d'un terrain en zone à bâtir et sur les mécanismes de compensation visant la limitation des zones à bâtir. A cet égard, le Conseil national a décidé, par 89 voix contre 70, de biffer la disposition introduite par le Conseil des Etats pour permettre aux cantons de prélever une taxe correspondant au quart de la plus-value résultant du classement d'un terrain en zone à bâtir (art. 5a). Cette disposition prévoyait également que la taxe ne serait exigible qu'en cas de construction ou d'aliénation du bien-fonds et que le produit de cette taxe serait affecté au paiement des indemnités dues en cas de déclassement d'un terrain. Le Conseil national a également rejeté, par 93 voix contre 70, la proposition de la commission chargée de l'examen préalable qui permettait aux cantons de choisir entre deux régimes : soit prélever une taxe sur la plus-value, soit compenser toute nouvelle zone à bâtir par le déclassement d'une autre zone. Tous les membres du groupe UDC, quatre cinquièmes du groupe libéral-radical ainsi que la majorité du groupe CEg ont voté contre ces mesures. Ils reprochaient notamment à la version du Conseil des Etats de porter par trop atteinte à la souveraineté des cantons et de proposer des mesures impossibles à mettre en pratique. Les partisans de la taxe sur la plus-value ont, de leur côté, rappelé que même les directeurs cantonaux des travaux publics avaient approuvé une taxe de 20 %.

Se ralliant à la proposition de la majorité de la commission, une majorité de droite a également biffé la disposition du Conseil des Etats qui obligeait les cantons à réduire les zones à bâtir surdimensionnées (art. 15). Une minorité de la commission, issue de la gauche et des Verts, voulait quant à elle suivre le Conseil des Etats sur ce point. Selon elle, ces zones surdimensionnées encouragent le gaspillage du sol et le mitage du territoire.

Finalement, le Conseil national a adopté une disposition qui simplifie les conditions de pose des installations solaires sur les toits (art. 18a). Bien que le Conseil fédéral n'ait pas prévu cette disposition dans son projet, la conseillère fédérale Doris Leuthard a jugé cette décision appropriée, eu égard aux débats actuels sur la politique énergétique. Se ralliant à la proposition de la majorité de sa commission, le Conseil national a décidé que, dans les zones à bâtir comme dans les zones agricoles, les installations solaires dans et sur les toits ne nécessiteront plus d'autorisation préalable si leur épaisseur ne dépasse pas 20 cm et qu'elles ne dépassent pas le faite, la base ou les côtés du toit. Les personnes qui veulent construire une installation de ce genre doivent simplement en informer l'autorité compétente. Cette disposition précise également que " l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire l'emporte sur les aspects esthétiques ".

Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 92 voix contre 62. Presque tous les membres du groupe UDC et environ la moitié du groupe des Verts ont voté contre celui-ci. Une vingtaine de députés se sont abstenus de voter.

Etat de la synthèse : novembre 2011

10.034 Taxes environnementales dans la Principauté de Liechtenstein. Traité avec la Principauté de Liechtenstein

Message du 5 mars 2010 concernant l'approbation du Traité avec la Principauté de Liechtenstein relatif aux taxes environnementales dans la Principauté de Liechtenstein (FF 2010 1621)

Situation initiale

Depuis les années 1920, la Suisse et la Principauté de Liechtenstein sont étroitement liées par un réseau de conventions très diverses. En particulier, le Traité douanier de 1923 et l'introduction, en 1924, du franc suisse comme monnaie officielle au Liechtenstein forment la base de l'espace économique et monétaire commun des deux Etats. Le Traité douanier prévoit non seulement l'application de la législation douanière suisse, mais également d'autres textes législatifs fédéraux au Liechtenstein, pour autant que l'union

douanière en implique l'application. Depuis 1998, le droit suisse sur la protection de l'environnement connaît des taxes destinées à encourager un comportement respectueux de l'environnement par des incitations financières ou par le prix de produits (taxes dites incitatives sur des matières et produits, notamment sur les composés organiques volatils, sur l'huile de chauffage "extra-légère", sur l'essence et l'huile diesel). La taxe sur le CO2 relative aux émissions dues à l'utilisation énergétique des agents fossiles combustibles, introduite en 2008, est la dernière taxe environnementale introduite à ce jour.

Ces taxes environnementales ne sont pas des taxes douanières, mais participent d'une politique incitative. Néanmoins, leur reprise par le Liechtenstein est nécessaire en raison des relations économiques étroites, et en particulier pour éviter des distorsions de concurrence. Pour des raisons de simplification, leur application au Liechtenstein était réglée, jusqu'à maintenant, par le biais du Traité douanier, tout comme l'impôt sur les véhicules automobiles et l'impôt sur les huiles minérales. Le nouveau Traité permet de sortir du Traité douanier cette matière qui relève de la souveraineté de l'Etat et de la fonder sur une base conventionnelle séparée. Le Traité règle la perception parallèle des mêmes taxes environnementales dans les deux Etats, d'une part, par l'application de dispositions suisses au Liechtenstein et, d'autre part, par une législation y relative propre à la Principauté. Les modalités sont réglées dans un accord conclu entre les deux gouvernements à propos du traité.

Le Traité est appliqué provisoirement à partir du 1er février 2010. Il est soumis à l'approbation parlementaire et sujet au référendum. En revanche, l'Accord joint au Traité ne nécessite pas l'approbation parlementaire. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation du Traité entre la Suisse et le Liechtenstein relatif aux taxes environnementales dans la Principauté de Liechtenstein

13.09.2010	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
09.12.2010	CE	Adhésion.
17.12.2010	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
17.12.2010	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Le projet a été accepté dans les deux Conseils sans discussion et à l'unanimité.

Au vote final, le projet a été adopté par 191 voix contre 1 et 2 abstentions au Conseil national et par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats.

10.062 Environnement mondial. Crédit-cadre

Message du 23 juin 2010 concernant un crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial (FF 2010 4353)

Situation initiale

Le Conseil fédéral demande aux Chambres fédérales d'accorder un crédit-cadre de 148,93 millions de francs pour une période minimale de quatre ans pour la cinquième reconstitution des ressources du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Mécanisme de financement officiel des principales conventions sur l'environnement, le FEM joue un rôle central dans la politique environnementale internationale. La politique internationale de l'environnement fait partie des priorités de politique extérieure fixées par la Constitution fédérale (art. 54 Cst.) ainsi que par le Conseil fédéral dans son Rapport sur la politique extérieure 2009. Ce rapport rappelle l'engagement de la Suisse en faveur d'un système international de gouvernance fort en matière d'environnement et d'une meilleure prise en compte de l'environnement en général, notamment dans le domaine du développement. Dans les faits, cet engagement implique en particulier pour notre pays non seulement d'adhérer à des objectifs multilatéraux précis, notamment aux objectifs de réduction des émissions pour ce qui concerne le climat, mais aussi de participer au financement de programmes et projets environnementaux visant la mise en oeuvre de ces mêmes objectifs dans les pays en développement ou en transition.

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), qui est le mécanisme de financement officiel des principales conventions sur l'environnement, constitue à cet égard un instrument absolument essentiel. Par le présent message, le Conseil fédéral demande aux Chambres fédérales de lui accorder un crédit-cadre de 148,93 millions de francs pour une période minimale de quatre ans afin qu'il puisse financer des

activités dans le domaine de la politique internationale de l'environnement. Ce crédit-cadre permettra à la Suisse d'assurer la continuité des engagements pris pour la première fois en 1991 avec l'allocation d'un crédit-cadre de 145 millions de francs (prélevés sur le crédit global de 700 millions de francs accordé à l'occasion du 700e anniversaire de la Confédération), puis poursuivis en 1998 avec un deuxième crédit-cadre de 88,5 millions de francs, en 2003 avec un troisième crédit-cadre de 125 millions de francs, et enfin en 2007 avec un quatrième crédit-cadre de 109,77 millions de francs.

Délibérations

Arrêté fédéral concernant un crédit-cadre pour la protection de l'environnement mondial

15.12.2010 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

16.03.2011 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, une minorité de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie, issue de membres du groupe UDC, a proposé sans succès de ne pas entrer en matière sur le projet : par 108 voix contre 68, le conseil a décidé d'entrer en matière. Au cours de la discussion par article, une minorité composée de membres des groupes UDC et RL a proposé de ramener le crédit-cadre à 110 millions de francs en lieu et place des 149 millions proposés par le Conseil fédéral ; le conseil a rejeté la proposition de cette minorité par 102 voix contre 65. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 110 voix contre 56 : dans le groupe UDC, la quasi-totalité des membres ont voté contre le projet alors que d'autres se sont abstenus de voter ; un tiers du groupe RL s'est également opposé au crédit-cadre. Au **Conseil des Etats**, le projet a été adopté sans discussion par 39 voix contre 0.

14. Politique sociale

Généralités

- 08.048 Conférence internationale du Travail. 94e, 95e et 96e sessions
- 09.097 Convention du travail maritime de l'Organisation internationale du travail sur les conditions d'emploi dans la navigation en haute mer
- 10.026 Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants. Modification

Assurances sociales

- 05.052 5e révision de l'AI
- 05.053 AI. Financement additionnel
- 05.093 11ème révision de l'AVS. Mesures relatives aux prestations
- 05.094 11ème révision de l'AVS. Introduction d'une prestation de préretraite
- 06.092 Prévoyance professionnelle. Taux de conversion
- 06.107 Pour un âge de l'AVS flexible. Initiative populaire
- 06.476 Initiative parlementaire (Hugo Fasel). Un enfant, une allocation
- 07.055 LPP. Révision partielle. Réforme structurelle
- 07.436 Initiative parlementaire (Susanne Leutenegger Oberholzer). Ne pas discriminer les travailleurs âgés. Modification de la loi sur le libre passage
- 08.047 Loi fédérale sur l'assurance-accident. Modification
- 08.062 Loi sur l'assurance-chômage. 4ème révision
- 08.069 LPP. Financement des institutions de prévoyance du droit public
- 09.068 Loi sur les allocations familiales. Modification
- 09.454 Initiative parlementaire (Commission de l'économie et des redevances). Modification de l'arrêté fédéral relatif au financement additionnel de l'AI par un relèvement temporaire des taux de la TVA
- 09.498 Initiative parlementaire (Commission de la sécurité sociale et de la santé publique). Loi fédérale sur l'assainissement de l'assurance-invalidité. Modification
- 10.032 6e révision de l'AI. Premier volet
- 10.108 LAVS. Amélioration de la mise en oeuvre
- 11.467 Initiative parlementaire (Commission de l'économie et des redevances). LACI. Délais-cadres et période de cotisation minimale pour personnes âgées de 55 ans ou plus

Généralités

08.048 Conférence internationale du Travail. 94e, 95e et 96e sessions

Rapport du 30 mai 2008 sur les travaux et les instruments adoptés lors des 94e, 95e et 96e sessions de la Conférence internationale du Travail (CIT) (FF 2008 5053)

Situation initiale

Le présent rapport est consacré aux instruments adoptés lors des 94e, 95e et 96e sessions de la CIT, à savoir:

- la convention du travail maritime, 2006;
- la convention no 187 concernant le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail (SST) et la recommandation no 197 qui complète la convention;
- la recommandation no 198 sur la relation de travail;
- la convention no 188 concernant le travail dans le secteur de la pêche et la recommandation no 199 qui complète la convention.

La convention du travail maritime fixe les conditions propres à garantir un travail décent dans le secteur maritime.

Cette convention est destinée à devenir le "quatrième pilier" du régime de réglementation maritime internationale, en complément des principales conventions de l'Organisation maritime internationale (OMI). La nouvelle convention consolide et met à jour 68 conventions et recommandations maritimes de l'OIT adoptées depuis 1920.

La ratification de la convention maritime entraînera des adaptations de notre droit. Du droit suisse Les services compétents de l'administration fédérale sont en train d'examiner dans quelle mesure il sera nécessaire d'adapter la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse. De plus, il est judicieux de coordonner l'approche suisse avec celles des Etats de l'UE. Le Conseil de l'Union européenne a, en effet, invité, le 7 juin 2007, les Etats membres à ratifier la convention maritime; DFAE et le DFE suivront les développements en la matière, et soumettront au Conseil fédéral un projet de message en vue d'une ratification de la convention le moment venu.

La convention no 187 vise à promouvoir l'amélioration continue de la SST pour prévenir les lésions et les maladies professionnelles ainsi que les décès imputables au travail. Elle demande aux pays qui la ratifient de prendre des mesures concrètes, en consultation avec les partenaires sociaux, pour développer une culture de prévention, une politique nationale, un système national et un programme national de SST. La recommandation qui complète la convention énumère les instruments de l'OIT en matière de SST sur lesquels ces mesures devraient se fonder. Nous soutenons le but visé par la convention no 187, qui est largement réalisé dans notre législation nationale en matière de SST. Toutefois, notre pays n'a pas ratifié l'ensemble des instruments mentionnés dans le cadre de la convention no 187 et de la recommandation no 197; nous n'entendons pas non plus réformer en profondeur, voire centraliser notre système de coordination en matière de SST pour le mettre en conformité avec ces instruments. Par conséquent, nous vous proposons de ne pas ratifier la convention no 187.

La recommandation no 198 sur la relation de travail vise à établir et à appliquer, en consultation avec les travailleurs et les employeurs, des politiques nationales permettant de déterminer l'existence d'une relation de travail.

La recommandation no 198 vous est soumise à titre d'information.

La convention no 188 et la recommandation no 199 visent à améliorer les conditions de travail d'environ 30 millions de personnes employées dans le secteur de la pêche commerciale à grande échelle.

Dans la mesure où la Suisse ne dispose pas d'une industrie de la pêche commerciale à grande échelle, elle n'est pas concernée par ces instruments. Nous vous proposons donc de ne pas ratifier la convention no 188.

Le présent rapport a été soumis à la Commission fédérale tripartite pour les affaires de l'OIT, commission extraparlamentaire consultative qui regroupe des représentants de l'administration fédérale et des partenaires sociaux suisses. A l'exception des représentants syndicaux, la majorité de la Commission a pris acte du rapport et l'a approuvé. Les deux membres travailleurs de la Commission se sont opposés aux propositions de ne pas ratifier les conventions no 187 et no 188. Quant à la convention maritime, il a

été tenu compte de la demande des syndicats de formuler plus clairement la volonté du Conseil fédéral d'envisager à terme la ratification de cet instrument international. (Source : rapport du Conseil fédéral)

Délibérations

25.09.2008 CN Pris acte du rapport.
10.12.2008 CE Pris acte du rapport.

Les deux conseils ont pris acte du rapport sans en débattre. Au Conseil des Etats, le rapporteur de la commission Urs Schwaller (CEg, FR) a toutefois mentionné que pour plusieurs membres, ne pas ratifier la convention no 187 concernant le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail risquait de donner un signal négatif. Selon eux, il est tout de même étrange que la Suisse ne soit même pas en mesure de ratifier une convention de la CIT qui vise des objectifs dont la plupart répondent déjà à des prescriptions du droit suisse.

09.097 Convention du travail maritime de l'Organisation internationale du travail sur les conditions d'emploi dans la navigation en haute mer

Message du 27 novembre 2009 relatif à la convention du travail maritime de l'Organisation internationale du travail sur les conditions d'emploi dans la navigation en haute mer (FF 2009 8141)

Situation initiale

L'Organisation internationale du Travail (OIT), sous l'égide de laquelle a été élaborée la convention du travail maritime, est une organisation des Nations Unies. Elle est dotée d'une structure tripartite qui constitue un exemple unique dans le système des Nations Unies: au sein des organes de l'OIT, les 182 Etats membres sont représentés par des délégués des gouvernements, des travailleurs et des employeurs. Les activités centrales de l'OIT sont la formulation et la mise en oeuvre de normes du travail et de normes sociales internationales, dont notamment les conventions fondamentales de l'OIT, la promotion d'une mondialisation sociale et équitable, ainsi que la création de conditions de travail décentes comme élément crucial de la lutte contre la pauvreté.

Au vu du caractère global de l'industrie maritime, les gens de mer ont besoin d'une protection particulière. Les nombreuses conventions maritimes de l'OIT régissant les conditions de travail de cette catégorie de travailleurs adoptés à ce jour se révèlent insatisfaisants pour différentes raisons. Non seulement les 40 conventions maritimes et les 29 recommandations élaborées ne correspondent plus aux réalités actuelles, mais encore elles contiennent des normes rigides portant sur des points de détail, ce qui a incité un grand nombre d'Etats à renoncer à les ratifier. Pour ces motifs, il s'est avéré nécessaire de mettre sur pied un traité unique et cohérent, et qui intègre dans toute la mesure du possible les normes des conventions et recommandations internationales existant dans le domaine du travail maritime ainsi que les principes fondamentaux consacrés par d'autres conventions internationales du travail. L'entrée en vigueur de la convention du travail maritime entraînera l'abolition progressive des normes maritimes existant à l'OIT.

La convention du travail maritime renforce les droits des travailleurs pour 1,2 million de marins et définit des standards minimaux à l'échelon mondial. Elle fixe l'âge minimum obligatoire et les conditions d'aptitude au travail des gens de mer ainsi que des standards uniformes pour leur formation et leurs qualifications. Des conditions de travail équitables pour les gens de mer, tels les salaires, la durée du travail et du repos, le droit à un congé ainsi que l'effectif minimum des navires font l'objet de règles impératives. En outre, la convention prescrit que les navires, en tant que lieu de travail et de vie des gens de mer, doivent satisfaire à des exigences minimales en matière d'alimentation, de logement et d'installations de loisirs.

Elle prévoit aussi que des mesures élémentaires de protection de la santé soient mises en oeuvre à bord des navires et que la prise en charge médicale et sociale des gens de mer soit garantie. Les Etats signataires s'engagent de plus à adopter des mesures qui ouvrent à tous les gens de mer l'accès aux systèmes de sécurité sociale.

Les Etats ratifiant la convention s'engagent dès lors à contrôler le respect des prescriptions en matière de conditions de travail à bord des bâtiments naviguant sous leur pavillon et à le certifier.

La possibilité de faire contrôler par des tiers le respect des règles impératives de la Convention du travail maritime est un concept qui, lui aussi, sort de l'ordinaire. Ainsi, dans le cadre des inspections effectuées

par les Etats du port, les dispositions prévues doivent également être appliquées à des navires d'Etats tiers n'ayant pas ratifié la convention. Chaque bâtiment étranger faisant relâche dans le port d'un Etat ayant ratifié la convention pourra être soumis à un contrôle au regard des exigences de cette dernière. De la sorte, des critères globaux de contrôle seront appliqués qui empêcheront que des navires battant des pavillons de complaisance ("flag of convenience") s'assurent des avantages concurrentiels en enfreignant les standards minimaux internationaux dans les domaines de la sécurité des navires, des conditions de travail et de la protection sociale.

En ratifiant la convention du travail maritime, la Suisse soutient son économie, permettra la libre circulation des importations et des exportations de marchandises et garantira l'approvisionnement du pays également en temps de crise. Les navires battant pavillon d'un Etat non-membre de la convention seront exposés au risque de faire l'objet d'un traitement non prioritaire dans les ports avec, pour conséquence, des retards dommageables au niveau des opérations de déchargement et de chargement du fret.

Une ratification de la convention du travail maritime témoigne de la volonté de la Suisse de promouvoir des conditions de travail équitables pour les employés et les employeurs. Les deux partenaires sociaux ont pris part activement et en étroite collaboration à l'élaboration du message. Aussi bien les représentants du patronat que ceux des salariés sont d'accord sur son contenu, ce qui augmente d'autant ses chances d'être accepté par le monde politique. En outre, une ratification de la convention aura pour effet de renforcer la compétitivité des compagnies suisses de navigation, dans la mesure où elle mettra de facto un frein à des conditions de travail inéquitables et, ce faisant, à des avantages concurrentiels obtenus indûment au détriment des gens de mer. Les bateaux qui naviguent sous notre pavillon doivent respecter la loi fédérale du 23 septembre 1953 sur la navigation maritime sous pavillon suisse (ci-après LNM) ainsi que l'ordonnance du 2 novembre 1956 sur la navigation maritime. Cette législation garantit aujourd'hui déjà aux salariés engagés sur des navires suisses des conditions favorables en comparaison internationale. Pour cette raison, seules quelques adaptations devront être apportées au droit national. Une ratification de la convention du travail maritime n'engendrera aucun inconvénient pour la Suisse.

La convention du travail maritime a fait l'objet d'une brève présentation dans le rapport du 30 mai 2008 (08.048) sur les instruments adoptés lors des 94e, 95e et 96e sessions de l'Organisation internationale du Travail, où la volonté du Conseil fédéral de ratifier la convention dans les meilleurs délais est également évoquée. Le message a été soumis à la Commission fédérale tripartite pour les affaires de l'OIT, commission extraparlamentaire consultative qui regroupe des représentants de l'administration fédérale et des partenaires sociaux suisses. La commission a pris connaissance du message et donné son accord. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de la convention du travail maritime

17.06.2010	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
14.09.2010	CN	Adhésion.
01.10.2010	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
01.10.2010	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil des Etats** a, sans opposition, adopté l'arrêté au vote sur l'ensemble par 26 voix contre 0. A l'art. 59 al. 3, il a apporté une précision au projet du Conseil fédéral, habilitant le capitaine ou - non pas ainsi que - les organisations d'employeurs et d'employées concernées à déposer une requête auprès du consulat l'autorisant à demander l'entraide judiciaire.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Une minorité de la commission emmenée par Marcel Scherer (V, ZG) a toutefois proposé de repousser d'un an l'examen de l'objet arguant que la Suisse pouvait se permettre d'attendre, étant donné que seuls 10 pays avaient ratifié la convention. Cette proposition a été rejetée par 107 voix contre 53 et 2 abstentions. Le conseil a adopté l'arrêté au vote sur l'ensemble par 111 voix contre 50 et 1 abstention.

Au vote final, le Conseil des Etats et le Conseil national ont adopté la loi par 42 voix contre 0, respectivement 141 voix contre 50.

10.026 Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants. Modification

Message du 17 février 2010 relatif à la modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (FF 2010 1483)

Situation initiale

La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants est en vigueur depuis le 1er février 2003. Sa validité est limitée à huit ans et court ainsi jusqu'au 31 janvier 2011. Cette loi et son ordonnance d'application ont posé les bases d'un programme d'impulsion qui a pour objectif de promouvoir la création de places d'accueil pour les enfants et de permettre aux parents de mieux concilier famille et travail ou formation. Le Conseil fédéral propose de prolonger le programme pour quatre années.

Le 21 août 2008, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national a déposé la motion 08.3449 demandant au Conseil fédéral de soumettre au Parlement un message sur la prolongation du programme d'impulsion. Suite à l'adoption de cette motion par les deux chambres, le Conseil fédéral a chargé le DFI, par décision du 1er juillet 2009, de lancer une consultation des milieux concernés sur un avant-projet de modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants. La consultation s'est déroulée du 1er juillet au 15 octobre 2009.

Au vu des résultats positifs de l'évaluation du programme d'impulsion et du besoin toujours présent de nouvelles places d'accueil, le Conseil fédéral proposait, dans l'avant-projet envoyé en consultation, de prolonger de quatre ans la validité de la loi et de fixer un nouveau cadre financier à hauteur de 140 millions de francs. Il proposait également de créer une base légale permettant à la Confédération de soutenir des projets à caractère novateur lancés dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants.

La proposition de prolonger le programme d'impulsion a été saluée par la très grande majorité des participants à la consultation. De manière générale, les propositions de modification ne portaient que sur des points précis et ne visaient nullement une refonte complète de l'avant-projet. Au vu de ces résultats positifs, le Conseil fédéral propose de prolonger le programme pour quatre années, toute nouvelle prolongation au-delà du 31 janvier 2015 étant exclue. En raison de la précarité des finances fédérales, le Conseil fédéral propose de revoir à la baisse la dotation financière. Avec le concordat HarmoS, les cantons signataires se sont engagés à proposer des structures d'accueil parascolaire répondant aux besoins locaux. C'est pourquoi il convient de concentrer les efforts de la Confédération sur l'accueil extra-familial des enfants d'âge préscolaire. Par ailleurs, le Conseil fédéral est d'avis que seules les nouvelles structures doivent pouvoir bénéficier d'aides financières. Le Conseil fédéral propose de fixer le montant du troisième crédit d'engagement à 80 millions de francs. La possibilité de soutenir les projets à caractère novateur est par ailleurs maintenue. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants

14.06.2010	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
16.09.2010	CE	Divergences.
22.09.2010	CN	Adhésion.
01.10.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.
01.10.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Arrêté fédéral concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants

14.06.2010	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
16.09.2010	CE	Divergences.
22.09.2010	CN	Adhésion.

Au **Conseil national** une minorité de la commission emmenée par Marcel Scherer (V, ZG) a proposé de ne pas entrer en matière, au motif que l'intervention de l'Etat dans la prise en charge de l'accueil extra-familial pour les enfants ne se justifierait pas. De plus, les mesures d'impulsion auraient atteint leur but. Les partisans de la modification de la loi ont quant à eux rappelé le succès du programme d'impulsion et son utilité. Selon eux, ce programme contribuerait à l'égalité des chances, aurait permis à des entreprises

de conserver des femmes qualifiées et entraîné une augmentation du taux de natalité. Malgré l'opposition du groupe UDC et de quelques membres des groupes radical-libéral et CEg, l'entrée en matière a été décidée par 115 voix contre 60.

Le Conseil national s'est écarté du projet du Conseil fédéral sur quelques points. Il a conservé les aides financières aux structures d'accueil parascolaire, comme le prévoit le droit en vigueur. Le conseil a certes reconnu que l'accord intercantonal Harnos obligera les cantons à offrir des places d'accueil parascolaires, mais il a estimé que la mise en vigueur de cet accord prendrait du temps, justifiant ainsi une aide immédiate de la Confédération (art. 2, al.1, let. b, art. 3, al. 1, art. 5, al. 1, art. 6, al. 2 et art. 7, al. 1). La minorité emmenée par Ruth Humbel (CEg, AG) qui aurait souhaité suivre le Conseil fédéral et s'en tenir au soutien de l'accueil des enfants d'âge préscolaire a été écartée par 81 voix contre 71. Après avoir conservé les aides pour les structures parascolaires, le Conseil national a estimé logique d'étendre la durée de ces aides et de les accorder pour trois ans et non pas deux comme le proposait le Conseil fédéral (art. 5, al. 4). Sur la question de savoir s'il fallait soutenir uniquement les structures nouvelles ou, conformément au droit en vigueur, également les structures déjà existantes, le conseil s'est prononcé par 99 voix contre 76 pour une aide ciblée, réservée aux structures nouvelles, répondant ainsi au vœu du Conseil fédéral. Il s'est ainsi montré sensible aux arguments de la minorité Humbel selon lesquels les nouvelles structures devaient face à des difficultés inconnues des structures déjà en place. Pour les tenants du droit en vigueur, les grandes institutions seraient plus efficaces et meilleur marché alors que l'éclatement de l'offre dans de petites structures tendrait à augmenter les coûts. En conséquent, le regroupement de certains services devrait être encouragé et les aides aux anciennes structures maintenues. Au vote sur l'ensemble, le projet de loi a été adopté par 95 voix contre 53.

Dans la discussion par article sur l'arrêté fédéral, des montants allant de 60 à 200 millions ont été proposés. La plupart des orateurs ont convenu qu'un montant de 120 millions serait crédible étant donné la réintroduction de l'aide pour l'accueil extrascolaire. Après une série de votes en cascade, c'est ce montant qui a finalement été retenu. Par 111 voix contre 64, les conseillers ont levé le frein aux dépenses. Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Le conseil a toutefois créé quelques divergences avec la Chambre du peuple. Malgré l'opposition du Conseil fédéral, il a décidé que les aides financières seraient accordées non seulement aux nouvelles structures, mais encore aux structures existantes qui augmenteraient leur offre de façon significative, suivant le droit en vigueur (art. 2, al. 2, art. 6, al. 2). En outre, il a tenu expressément à inscrire dans la loi que la durée de sa validité serait prolongée pour la dernière fois, et ce jusqu'au 31 janvier 2015. Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté le projet de loi par 34 voix contre 2 et 2 abstentions.

Finalement, la Chambre des cantons s'est alignée sur la décision du Conseil national, confirmant un crédit d'engagement de 120 millions de francs au lieu des 80 millions de francs envisagés par le Conseil fédéral. Elle a créé une divergence mineure en biffant la référence au nombre de postes qui pouvaient être financés sur le crédit budgétaire (art. 1, al. 3 du projet 2), décision à laquelle le **Conseil national** s'est rallié.

Au vote final, le projet 1 a été adopté par 124 voix contre 65 au Conseil national et par 38 voix contre 2 au Conseil des Etats.

Assurances sociales

05.052 5e révision de l'AI

Message du 22 juin 2005 concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (5e révision de l'AI) (FF 2005 4215)

Situation initiale

Le nombre de bénéficiaires de rentes AI augmente depuis plusieurs années et ce phénomène entraîne des difficultés sociales et financières. Sociales, parce qu'un nombre de plus en plus élevé de personnes, toujours plus jeunes, se retrouvent définitivement exclues de la vie active. Financières, en raison de l'écart croissant entre les recettes et les dépenses ainsi que de l'augmentation vertigineuse de la dette de l'AI et de ses intérêts. En 2004, cette assurance sociale a accusé un déficit de plus de 1,5 milliard de francs et son endettement a atteint 6 milliards de francs. Si rien n'est entrepris pour diminuer l'augmentation des rentes AI et pour donner de nouvelles recettes à cette assurance, c'est l'AVS que l'on mettra également en péril. Le Fonds de compensation de l'AVS/AI plongera en effet dans les chiffres rouges dès 2010, car une grande partie de son avoir sera désormais constituée de créances envers l'AI. Il faut donc, de toute urgence, réformer l'AI en profondeur et trouver de nouvelles ressources.

La 5e révision de l'AI vise ainsi à diminuer les dépenses de l'AI en réduisant le nombre de nouvelles rentes de 20 % (sur la base de 2003), à éliminer les incitations négatives à la réadaptation et, au moyen de mesures d'économies, à apporter une contribution substantielle à l'assainissement des finances en réduisant les déficits annuels de l'AI. Pour atteindre ces objectifs, le Conseil fédéral prévoit notamment les mesures suivantes:

- Frein à l'accroissement du nombre de nouvelles rentes

Pour endiguer la multiplication du nombre de rentes, un système de détection et d'intervention précoces sera mis en place, des mesures de réinsertion préparant à la réadaptation professionnelle (mesures de réinsertion) seront introduites et les mesures de réadaptation d'ordre professionnel seront étendues. Ces instruments auront pour but d'assurer suffisamment tôt le suivi des personnes concernées et de leur permettre de conserver leur emploi, afin d'éviter autant que possible de devoir leur octroyer une rente. L'obligation pour l'assuré de collaborer sera également renforcée. En contrepartie de l'extension des mesures de réadaptation, l'accès à la rente AI sera restreint par une adaptation de la notion d'invalidité et du droit à la rente.

- Correction des incitations négatives

Le système actuel de l'AI, en soi ou en liaison avec d'autres volets de la sécurité sociale, conduit parfois à des situations paradoxales où les personnes concernées se trouvent dans une situation financière plus favorable après la survenance de l'invalidité; il arrive aussi que ces personnes n'aient aucun intérêt pécuniaire à utiliser leur capacité de gain résiduelle, sous peine d'une réduction de leur rente. Il s'agit, en adaptant le système d'indemnités journalières de l'AI, et en prévenant les éventuelles pertes de revenu en cas d'augmentation de l'activité lucrative, d'inciter les personnes concernées à s'intéresser à la réinsertion ou à ne pas y renoncer.

- Mesures d'économies

Les mesures d'économies prévues par la 5e révision de l'AI comprennent la suppression du supplément de carrière, le transfert des mesures médicales de réadaptation professionnelle - à l'exception de celles liées à une infirmité congénitale - à l'assurance-maladie, et la suppression des rentes complémentaires en cours. Ces mesures sont nécessaires dans l'objectif d'assainissement des finances de l'AI et restent socialement supportables.

- Harmonisation de la pratique

Les compétences de surveillance de la Confédération doivent être renforcées en vue d'assurer une application unifiée de la législation sur l'AI dans toute la Suisse. Le renforcement de la surveillance exercée par la Confédération doit aller de pair avec une implication accrue des partenaires sociaux dans la surveillance de l'application de l'AI.

- Relèvement du taux de cotisation AI

Le relèvement de 0,1 % des cotisations salariales, faisant passer le taux de 1,4 % à 1,5 %, a valeur de contrepartie à l'allègement dans la prévoyance professionnelle du fait des économies réalisées grâce à la réduction attendue de 20 % du nombre de nouvelles rentes. De surcroît, le relèvement proposé permettra

de se rapprocher de l'objectif fixé à l'origine, soit un financement assuré dans une proportion comparable par les partenaires sociaux et les pouvoirs publics.

- Réduction de la contribution de la Confédération

Les coûts des mesures visant à freiner l'accroissement du nombre de nouvelles rentes alourdissent la charge financière de la Confédération. A titre de compensation, le Conseil fédéral a décidé que la contribution fédérale à l'AI devra être réduite. Sa décision s'inscrit dans le programme d'allègement budgétaire 2004. Sur la base de l'estimation de ce surcoût, la contribution fédérale doit passer de 37,5 à 36,9 % des dépenses de l'AI pour les années 2008 à 2012. Cette réduction est soumise à deux conditions: les cotisations salariales à l'AI doivent être - dans le cadre du message - relevées de 0,1 point et, parallèlement, les taux de la TVA augmentés de 0,8 point, sans part pour la Confédération.

Avec ces propositions, le Conseil fédéral veut franchir une nouvelle étape dans la consolidation à long terme de l'assurance-invalidité et replacer cet important acquis de la sécurité sociale sur une base financière plus saine. Les mesures présentées conduiront à une amélioration du compte d'exploitation de l'AI, en moyenne annuelle jusqu'en 2025, de l'ordre de 596 millions de francs. Cependant, les mesures proposées dans la 5e révision de l'AI ne suffisent pas à elles seules à assainir l'AI. Il ne serait toutefois ni politiquement possible, ni socialement supportable d'introduire encore d'autres mesures d'économie et d'allègement. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose, en parallèle au projet de 5e révision de l'AI, le relèvement linéaire de la TVA de 0,8 point, sans part pour la Confédération, dont l'entrée en vigueur est prévue un an après celle de la 5e révision de l'AI.

Grâce aux mesures proposées dans le message ainsi que dans le message concernant le financement additionnel (05.053), l'assurance-invalidité ne devrait plus être déficitaire à partir de 2009 et le compte de capital de l'AI indiquera un solde positif à partir de 2024.

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)

22.03.2006	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
22.06.2006	CE	Divergences.
18.09.2006	CN	Divergences.
25.09.2006	CE	Divergences.
02.10.2006	CN	Adhésion.
06.10.2006	CN	La loi est adoptée au vote final.
06.10.2006	CE	La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

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

20.03.2007	CN	La loi fédérale a été rejetée au vote sur l'ensemble.
18.12.2007	CE	Ne pas entrer en matière (voir l'objet 05.053, AI. Financement additionnel).

Projet 1

Après quatorze heures de débat réparties sur trois jours, le **Conseil national** a adopté la 5e révision de l'assurance-invalidité par 113 voix contre 59, malgré les menaces de référendum exprimées par les députés de gauche et les Verts. Les députés ont décidé d'aborder ultérieurement la question du financement de l'assurance-invalidité, via une hausse des cotisations et de la TVA.

La proposition de Marianne Huguenin (-, VD), de ne pas entrer en matière ou de renvoyer le projet au Conseil fédéral, n'a guère pesé lourd face à la nécessité, reconnue par tous les orateurs, de réformer l'assurance-invalidité. L'entrée en matière a été acceptée par 167 voix contre 3. Unis sur le principe d'une réforme, particulièrement sur l'accent à mettre sur la réinsertion, les députés se sont montrés, en revanche, nettement plus divisés sur les moyens. Mais, dans la plupart des cas, le Conseil national n'a apporté que quelques retouches au projet du gouvernement.

A l'art. 3b, concernant la détection précoce, les députés ont soutenu le principe selon lequel il ne doit pas y avoir d'obligation d'annoncer un cas. Les deux propositions d'amendements concernant ce point ont été rejetées. L'une exigeait le consentement de la personne susceptible de mesures de réadaptation avant la communication de son cas à l'assurance et l'autre souhaitait rendre la communication du cas obligatoire.

A l'art. 3c al. 4, le Conseil national a, comme le recommandait la majorité de sa commission, biffé, par 102

voix contre 76, une disposition du Conseil fédéral autorisant le médecin de l'assurance invalidité à obtenir des renseignements auprès du médecin traitant sans l'accord de l'assuré.

A l'art. 7a, la proposition d'une minorité d'exiger de l'employeur qu'il entreprenne tout ce qu'il peut pour adapter la place de travail à la situation de l'assuré a été rejetée par 111 voix contre 62, après de vives discussions.

A l'art. 12, les députés se sont distanciés du Conseil fédéral concernant les mesures médicales nécessaires à la réadaptation. Avec 106 voix contre 71, ils ont estimé, comme la majorité de la commission, que l'assurance-invalidité devait continuer de les prendre à sa charge jusqu'à l'âge de 20 ans. Les députés radicaux-libéraux se sont divisés sur la question, la moitié d'entre eux soutenant le Conseil fédéral.

Le Conseil national a cherché à renforcer la collaboration avec les entreprises et souligné l'objectif prioritaire des mesures de réinsertion, soit le maintien de l'employé au sein de l'entreprise. (art. 14a, al. 5). Afin d'encourager la réinsertion des personnes invalides, le Conseil national a préféré des incitations financières aux mesures contraignantes. C'est ainsi qu'à l'art. 18, sur proposition de sa commission, il a introduit un dédommagement en faveur des employeurs au cas où l'assuré retomberait en incapacité de travail durant les deux ans consécutifs à son engagement. En revanche, il a renoncé par 109 voix contre 63 à obliger l'employeur à engager un certain quota d'invalides (art. 71a). Une majorité de la commission aurait voulu introduire tout de même des quotas dans les dispositions transitoires pour le cas où, quatre ans après l'adoption de la révision le taux d'invalidité dépasserait toujours 4,5 %. Mais les députés ont aussi rejeté cette proposition, par 92 voix contre 78, de même qu'ils ont refusé toute obligation de quota pour la Confédération, en tant qu'employeur (art. 18c).

L'art. 28 et particulièrement son interprétation ont engendré un débat nourri. Pour la majorité de la commission, cet article traduit la volonté de donner à l'assurance-invalidité une fonction plus forte d'institution favorisant la réadaptation et la réinsertion dans la vie active. Pour les députés de gauche et les Verts, l'article vise au contraire à exclure de l'assurance-invalidité un certain nombre de personnes, notamment celles dont la maladie n'est pas encore stabilisée. Afin d'écarter les doutes relatifs aux intentions de cet article, les députés, malgré l'opposition des Verts et des socialistes, ont accepté, par 110 voix contre 62, la nouvelle formulation proposée par la majorité de la commission.

Une proposition de minorité emmenée par Marcel Scherer (V, ZG) de réduire les rentes pour enfants (art. 38, al. 1) a suscité de vives réactions. Malgré son grand potentiel d'économie, la majorité de la commission a proposé de rejeter cette disposition, par crainte de réactions susceptibles de provoquer un référendum. Elle a été suivie par 109 voix contre 49.

Une minorité emmenée par Reto Wehrli (C, SZ) a proposé d'indexer les rentes versées à l'étranger sur le pouvoir d'achat (art. 46a). Contre l'avis du Conseil fédéral et de la majorité de la commission, le Conseil national, grâce au soutien des députés démocrates-chrétiens, a accepté cette disposition par 89 voix contre 82. Outre l'atteinte au droit et un potentiel d'économie non prouvé, les opposants ont dénoncé le côté tape-à-l'œil de la proposition alors qu'il ne s'agit que d'un problème marginal de la révision.

Au **Conseil des Etats**, les orateurs ont également reconnu la nécessité d'une révision de l'assurance-invalidité, même s'ils ont parfois exprimé des réserves sur les moyens. L'entrée en matière a été décidée sans opposition.

Sur les principes, les sénateurs ne se sont guère distanciés du Conseil national. Ils ont ainsi, comme le Conseil national, adopté l'abandon des rentes complémentaires versées aux conjoints de bénéficiaires, actuels ou futurs, de l'assurance-invalidité par 23 voix contre 11 (let. E des dispositions finales) et biffé le supplément de carrière par 21 voix contre 7 (art. 36, al. 3).

La Chambre haute a toutefois créé quelques divergences majeures avec le Conseil prioritaire. Dans un nouvel article proposé par leur commission (art. 7b), les sénateurs ont précisé que l'employeur devait " coopérer activement avec l'office AI et contribuer à la mise en oeuvre d'une solution appropriée ". A l'art. 14a, al. 5, ils ont adopté, par 20 voix contre 15, une proposition de minorité et introduit la possibilité de récompenser les entreprises qui gardent un salarié limité dans sa capacité de travail en leur versant une contribution. Les adversaires de cette mesure, parmi lesquels le conseiller fédéral Pascal Couchepin, ont, sans succès, évoqué ses possibles effets pervers, soit le maintien artificiel de la place de travail et non pas la réinsertion par des mesures de réadaptation. L'aide en capital introduite par le Conseil national et acceptée sans discussion a été supprimée (art. 8 al. 3 let. c, art. 18b).

D'autre part, concernant l'adaptation des rentes versées à l'étranger au pouvoir d'achat local, le Conseil des Etats a pris le contre-pied du Conseil national et refusé cette mesure, jugée impraticable.

Le **Conseil national** a maintenu quelques divergences avec le Conseil des Etats. Il a conservé l'aide en capital, supprimée par le Conseil des Etats, par 121 voix contre 57, et rejeté ainsi une proposition de minorité issue des rangs UDC qui souhaitait suivre la Chambre haute (art. 8 al. 3 let. c, art. 18b). Par 96 voix contre 73, les députés ont refusé la possibilité, introduite par le Conseil des Etats, de récompenser les entreprises qui gardent un salarié limité dans sa capacité de travail depuis plusieurs mois en leur versant une contribution (art. 14a al. 5).

D'autre part, le camp rose-vert voulait revenir sur la question du financement avec une motion d'ordre de Hans-Jürg Fehr (S, SH). Toutefois, l'appel de la gauche à mettre en vigueur simultanément les deux volets de la révision - actions destinées à réduire le nombre de nouvelles rentes et mesures financières - a été vain. Le Conseil national a refusé de reporter le vote sur le volet des mesures destinées à réduire le nombre de nouvelles rentes. Pour les porte-parole de la commission, les modifications proposées renforcent la philosophie de l'AI et recentrent son action sur ses objectifs premiers. Il serait dès lors irresponsable de se priver de mesures très importantes pour la détection précoce des cas d'invalidité potentielle et pour la réintégration professionnelle des intéressés. Par conséquent, cette partie de la révision doit entrer en vigueur le plus rapidement possible.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié à la plupart des décisions du Conseil national. Il a notamment accepté l'aide en capital. A l'art. 14a al. 5, autre sujet de divergence, les sénateurs ont fait un pas en direction du Conseil national. Tout en gardant l'esprit de l'article, ils en ont modifié les termes et précisé la portée en limitant la durée du soutien dans le temps. Comme l'aide prévue ne peut être donnée que dans le cadre des mesures de réinsertion et limitée à cette période, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à soutenir cette mesure.

Le **Conseil national** s'est rallié aux décisions du Conseil des Etats.

Avant la votation finale au Conseil national, le camp rose-vert, opposé à la décision de repousser la question du financement, a réaffirmé son refus d'une loi considérée comme un véritable programme de démantèlement social. Il a rejeté le projet de loi à l'unanimité.

Au vote final, la loi a été adoptée par 118 voix contre 63 au Conseil national et par 35 voix contre 7 au Conseil des Etats.

Le projet a été accepté en votation populaire le 17 juin 2007 par 59,1% des votants.

Projet 2

Les débats sur le projet 2 se sont déroulés après la discussion par article concernant le relèvement de la TVA (voir objet 05.053). Les députés UDC ont persisté dans leur politique d'abstention jusqu'au vote sur l'ensemble. Le débat a opposé les partisans d'une seule augmentation de la TVA aux adeptes d'un financement complémentaire mixte. Au nom de la minorité de la commission, Paul Rechsteiner (S, SG) a plaidé pour un relèvement des cotisations salariales. La structure du financement serait ainsi respectée et la répartition sociale des coûts plus équitable. La majorité de la commission s'est opposée à cette solution, au motif que le renchérissement du coût du travail ainsi induit mettrait en danger la croissance économique et la capacité concurrentielle de la Suisse. Finalement, la proposition de minorité qui souhaitait augmenter le taux de cotisation de 1,4 à 2 % jusqu'en 2015 (art. 85b) a été rejetée par 83 voix contre 61 et 46 abstentions (dont 44 UDC). A l'art. 3, al. 1, 1bis, la proposition de la minorité de suivre le Conseil fédéral et d'augmenter les cotisations de 1,4 à 1,5 % a été elle aussi rejetée par 74 voix contre 72 et 44 abstentions (dont 43 UDC). La prise en charge temporaire des intérêts de la dette de l'AI par la Confédération (art. 85a) proposée par la majorité de la commission a été acceptée.

Après avoir repoussé une motion d'ordre de Meinrado Robbiani (C, TI) de reporter le vote sur l'ensemble, les députés ont rejeté la loi par 93 non contre 85 oui et 6 abstentions. Ils venaient auparavant de refuser la loi sur le financement additionnel de l'AI par la TVA.

05.053 AI. Financement additionnel

Message du 22 juin 2005 concernant le financement additionnel de l'assurance-invalidité (FF 2005 4377)

Situation initiale

La situation financière de l'assurance-invalidité (AI) n'a cessé de se détériorer ces dernières années. En 2004, l'endettement de l'AI a atteint 6 milliards de francs. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose, dans

le cadre de la 5e révision de l'AI, des mesures ciblées d'allégement et d'économies. Cependant, ces mesures ne suffisent pas à elles seules à assainir l'AI. Il ne serait toutefois ni politiquement possible, ni socialement supportable d'introduire encore d'autres mesures d'économies et d'allégement. Au vu de cette situation, le Conseil fédéral juge indispensable de trouver pour l'AI des sources de financement supplémentaires. Il a donc mis en consultation à l'automne 2004, en parallèle avec le projet de 5e révision de l'AI, un projet de financement additionnel de l'AI. Dans le projet mis en consultation, le Conseil fédéral a proposé deux solutions, à savoir le relèvement de la TVA ou l'augmentation des cotisations salariales. Suite aux résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral propose dans le message un relèvement linéaire de la TVA de 0,8 point, sans part pour la Confédération. (Source : Message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral relatif au financement additionnel de l'AI par un relèvement temporaire des taux de la TVA

20.03.2007	CN	L'arrêté fédéral a été rejeté au vote sur l'ensemble.
18.12.2007	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
19.03.2008	CN	Divergences.
27.05.2008	CE	Divergences.
04.06.2008	CN	Adhésion.
13.06.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
13.06.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Projet 2

Loi fédérale sur l'assainissement de l'assurance-invalidité

18.12.2007	CE	Décision conforme au projet de la Commission.
19.03.2008	CN	Divergences.
27.05.2008	CE	Divergences.
04.06.2008	CN	Divergences.
05.06.2008	CE	Divergences.
11.06.2008	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
12.06.2008	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
13.06.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.
13.06.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.

Cet objet a été traité en même temps que le projet 2 de la révision de la loi sur l'assurance-invalidité (05.052).

Entrée en matière et projet 1

Au **Conseil national**, le débat d'entrée en matière a livré une plate-forme aux différents camps pour réaffirmer une fois encore leur unité sur la nécessité d'un assainissement durable de l'AI et leur division sur les moyens. Une minorité de la commission, formée de députés UDC, a ainsi proposé de ne pas entrer en matière, au motif que l'AI pouvait être assainie par des mesures d'économie, sans aide financière supplémentaire. Les porte-parole de la Commission de sécurité sociale et de santé publique ont rappelé que les mesures concrètes prises lors de la 5e révision de l'AI pour améliorer la prévention et l'intégration augmenteront, dans un premier temps, les coûts de l'assurance de près de 350 millions de francs par année, et qu'un financement additionnel était donc indispensable. L'entrée en matière a été décidée par 131 voix contre 56 et 4 abstentions. Suite à ce vote, le groupe de l'Union démocratique du Centre n'a plus pris position dans la discussion par article. Lors de celle-ci, les débats ont concerné la durée du relèvement de la TVA, l'accord étant de mise sur une augmentation proportionnelle de la TVA : 0,7 % pour le taux normal, 0,2 % pour le taux réduit - soit 2,6 au lieu de 2,4 % - et 0,3 % pour le taux spécial grevant les prestations du secteur de l'hébergement. La majorité de la commission proposait un relèvement des taux de la TVA du 1er janvier 2010 au 31 décembre 2016, alors qu'une minorité, composée de députés socialistes et Verts, ne souhaitait pas limiter cette mesure dans le temps. Suite à l'abstention de la quasi-totalité des députés UDC, la proposition de minorité l'a emporté par 69 voix contre

63. Les groupes PDC et RL se sont alors désolidarisés du projet et ont joint leurs voix aux élus UDC pour le faire échouer lors du vote sur l'ensemble qui s'est soldé par 100 non contre 77 oui. Au camp rose-vert du oui s'étaient ralliés 10 députés PDC ainsi que le groupe PEV-UDF. Auparavant, la motion d'ordre de Meinrado Robbiani (C, TI) de reporter le vote sur l'ensemble avait été rejetée par 93 voix contre 87.

A la session d'hiver 2007, le **Conseil aux Etats** a débattu une solution de compromis élaborée en commission. La porte-parole de la commission a souligné que la 5e révision de l'assurance-invalidité allait certes contribuer à désamorcer la situation financière critique de l'assurance, mais que cela ne suffirait de loin pas pour régler le problème du déficit structurel de l'AI. Un financement additionnel par le biais d'une augmentation provisoire de la TVA s'avère donc indispensable. La solution élaborée par la commission propose de lier deux projets : le projet 1 prévoit un financement additionnel limité dans le temps et le projet 2 une loi sur l'assainissement de l'assurance-invalidité. Le projet 1 propose ainsi une hausse de la TVA limitée à sept ans, 0,5 % pour le taux normal, 0,2 % pour le taux réduit et 0,2 % pour le taux spécial grevant les prestations du secteur de l'hébergement. Le taux usuel de la TVA passerait de 7,6 à 8,1 %, l'hôtellerie serait frappée à hauteur de 3,8 % et les biens de consommation courante à hauteur de 2,6 %. L'augmentation de la TVA devrait permettre de couvrir le déficit annuel de l'assurance-invalidité. Dans le projet 2, la commission propose, afin de gagner en transparence et d'éviter de pénaliser l'AVS, de découpler l'AVS et l'AI et de créer un fonds autonome pour l'AI. Cinq milliards puisés dans les caisses de l'AVS seraient versés à titre unique dans ce fonds. La dette de l'AI au 31 décembre 2009 serait inscrite au passif du bilan du fonds de l'AVS et soumise à intérêts. Ceux-ci seraient payés à l'AVS, pour deux tiers par la Confédération et pour un tiers par l'AI. Enfin, la commission demande au Conseil fédéral de présenter une 6e révision de l'AI d'ici à la fin 2012.

Les orateurs ont tous salué l'approche pragmatique voulue par la commission et soutenu les deux projets, défendus également par le conseiller fédéral Pascal Couchepin. L'entrée en matière a été décidée sans opposition. Seul l'art. 196 a donné lieu à quelques discussions. Cet article règle l'augmentation de la TVA, Hans Hess (RL, OW) a proposé de renoncer à l'augmentation proportionnelle de la TVA et de revenir à une augmentation linéaire de 0,5 %. La révision projetée de la TVA qui se solderait par un passage à un taux unique plaide, selon lui, pour cette solution. La porte-parole de la commission a relevé qu'au Conseil national une majorité très claire s'était dégagée pour une augmentation proportionnelle d'une part et que la solution proposée était, d'autre part, le résultat d'un compromis âprement discuté qu'il semblait peu judicieux de modifier. La proposition Hess a été rejetée par 29 voix contre 5. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté à l'unanimité avec 35 voix.

Après le rejet de l'arrêté au vote sur l'ensemble en mars 2007, un nouveau débat d'entrée en matière a eu lieu au **Conseil national**, une année plus tard. Une minorité de la commission emmenée par Roland Borer (V, SO) a proposé de ne pas entrer en matière, proposition justifiée par le réel potentiel d'économies contenu dans la dernière révision de l'AI. Il s'agissait, pour cette minorité, de maintenir la pression sur l'administration afin que les mesures déjà prévues soient appliquées de façon efficace. La majorité de la commission a défendu le projet, arguant que la nécessité d'un financement additionnel avait déjà été soulignée à maintes reprises. Le président de la Confédération, Pascal Couchepin, a également souligné combien il était illusoire de croire que les économies suffiraient à assainir l'AI. Soutenue par tous les groupes, à l'exception du groupe UDC, l'entrée en matière a été décidée par 122 voix contre 64 et 3 abstentions. C'est par le même score que s'est décidé le rejet de la proposition subsidiaire de minorité de renvoyer le projet au Conseil fédéral avec mandat d'élaborer une 6e révision de l'assurance-invalidité qui permette d'obtenir un assainissement structurel durable de l'assurance-invalidité sans recettes supplémentaires.

Le Conseil national a introduit à l'art. 196 une divergence majeure avec le Conseil des Etats. Alors que la majorité de la commission soutenait la décision du Conseil des Etats deux propositions de minorités ont été déposées. L'une emmenée par Silvia Schenker (S, BS) souhaitait un relèvement temporaire proportionnel de la TVA, mais proposait 0,7 % pour le taux normal au lieu des 0,5 % acceptés par le Conseil des Etats. L'autre, défendue par Pierre Triponez (RL, BE) proposait un relèvement également temporaire mais surtout linéaire de 0,4 % de la TVA. Cette dernière proposition, soutenue par le groupe radical-libéral, celui de l'UDC et par une forte minorité du groupe PDC/PEV/PVL a été acceptée par 95 voix contre 86. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 108 voix contre 45.

A l'art. 196, le **Conseil des Etats** a maintenu sa décision d'une augmentation proportionnelle de la TVA, mais il a modéré cette hausse par rapport à sa décision de décembre 2007. Il a suivi la majorité de sa commission, qui proposait une augmentation de 0,4 % pour le taux normal le portant ainsi à 8 %, 0,1 % pour le taux réduit (soit une TVA de 2,5 %) et 0,2 % (soit une TVA de 3,8 %) pour le taux spécial grevant

les prestations du secteur de l'hébergement. Cette augmentation engendrerait des recettes supplémentaires de l'ordre de 1,23 milliard. Pour le porte-parole de la commission, il s'agit d'être réaliste et d'optimiser les chances de cette réforme en votation populaire, point de vue partagé par les groupes bourgeois et le conseiller fédéral Pascal Couchepin. Une minorité de la commission emmenée par Anita Fetz (S, BS) souhaitait s'en tenir à la décision précédente du Conseil des Etats. Une augmentation proportionnelle de 0,5 % apporterait 1,54 milliard, soit le montant nécessaire pour un réel assainissement de l'assurance invalidité. Quant à Hans Hess (RL, OW), il proposait de suivre le Conseil national et d'adopter une augmentation linéaire de 0,4 % qui apporterait 1,45 milliard de plus dans les caisses de l'assurance. La majorité du conseil a toutefois estimé qu'une augmentation linéaire toucherait trop durement les ménages au revenu modeste. Dans un premier vote, la proposition Hess l'a emporté sur la proposition de la minorité par 24 voix contre 12, puis dans un deuxième vote, la proposition de la majorité l'a emporté par 28 voix contre 11. Le Conseil des Etats a d'autre part reformulé le paragraphe 3 de l'art. 196 pour lier les projets 1 et 2. Selon la nouvelle formulation, adoptée sans discussion, les taux de TVA ne seront ainsi relevés temporairement que pour autant qu'un fonds de compensation de l'AI indépendant soit créé, ce qui implique que la loi fédérale sur l'assainissement de l'assurance-invalidité entre en vigueur.

Le **Conseil national** s'est rallié aux décisions du Conseil des Etats sans discussion.

L'entrée en vigueur prévue au 1er janvier 2010 a été reportée au 1er janvier 2011 (voir objet 09.454).

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 126 voix contre 58 au Conseil national et par 39 voix contre 2 au Conseil des Etats.

Le projet a été accepté par le peuple le 27 septembre 2009 par 54,6% des votants et par 11 cantons et 2 demi-cantons.

Projet 2

Au **Conseil des Etats**, le projet de la commission a été accepté sans discussion et adopté au vote sur l'ensemble à l'unanimité avec 33 voix.

Au **Conseil national**, la proposition d'une minorité de la commission emmenée par Ueli Maurer (V, ZH) de renvoyer le projet au Conseil fédéral avec mandat d'élaborer un projet instaurant un fonds AI ainsi qu'un fonds APG autonome, mais ne prévoyant aucun prélèvement sur le fonds AVS ni aucune modification de la TVA a été rejetée par 121 voix contre 63.

Si la création d'un fonds autonome pour l'AI n'a pas été contestée, les propositions portant sur les conditions de création de ce fonds n'ont pas manqué. Une minorité emmenée par Paul Rechsteiner (S, SG) souhaitait qu'au moment de l'entrée en vigueur de la loi, la Confédération verse une contribution spéciale de 5 milliards de francs pour le désendettement de l'assurance-invalidité (art. 1). A ce montant se seraient ajoutés les 5 milliards transférés par le fonds de compensation AVS prévus à l'art. 2. Le Conseil national a rejeté cette proposition par 110 voix contre 59. A l'art. 2, une minorité défendue par Toni Bortoluzzi (V, ZH) proposait qu'à l'entrée en vigueur de la loi, la Confédération transfère à titre de dépense ordinaire, 5 milliards de francs du budget ordinaire de l'Etat au fonds de compensation de l'AI. La majorité de la commission défendait, quant à elle, la solution retenue par le Conseil des Etats, à une différence près : les 5 milliards transférés du fonds de compensation AVS au fonds de compensation AI devaient l'être sous la forme d'un prêt portant intérêt. Cette dernière solution, soutenue par le ministre de l'Intérieur, a été acceptée par 122 voix contre 50. A l'art 3, alors que le Conseil des Etats avait prévu que la Confédération supporte du 1

er janvier 2010 au 31 décembre 2016 les deux tiers de la charge annuelle des intérêts sur le report des pertes de l'AI, le Conseil national a suivi sa commission et prévu que la Confédération prenne entièrement à sa charge les intérêts de la dette. Le Conseil national a d'autre part suivi la majorité de sa commission et apporté des précisions quant au contenu de la 6e révision de l'AI, détaillé dans un message prévu pour 2010, et qui doit porter " notamment sur un assainissement de l'AI en matière de dépenses ". Le camp rose-vert, opposé à cet ajout, n'a pas été entendu. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 123 voix contre 54.

Dans la procédure d'élimination des divergences, la discussion a essentiellement porté sur un point : le versement de 5 milliards constituerait-il un versement sous la forme d'un prêt à intérêt, selon la version du Conseil national ou un versement unique comme le souhaitait le Conseil aux Etats ? En contrepartie de ce versement unique à fonds-perdu, le **Conseil des Etats** a proposé, à l'art. 2, al. 2, de verser chaque année

le montant excédentaire au capital de départ de 5 milliards de francs au Fonds de compensation AVS, pendant la période du relèvement temporaire de la TVA, afin de réduire la dette de l'AI. Aucun accord entre les Chambres n'ayant été trouvé, une **conférence de conciliation** a été convoquée et c'est le modèle du Conseil des Etats qui a prévalu. Les deux conseils se sont ralliés aux propositions de la Conférence de conciliation.

Au vote final, la loi a été adoptée par 133 voix contre 57 au Conseil national et par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats.

05.093 11ème révision de l'AVS. Mesures relatives aux prestations

Message du 21 décembre 2005 concernant la 11e révision de l'AVS (nouvelle version). Premier message concernant le Fonds de compensation de l'AVS, l'uniformisation de l'âge de la retraite à 65 ans pour les hommes et les femmes, l'assouplissement de l'anticipation et de l'ajournement de la retraite, la suppression de la franchise en faveur des retraités actifs, des mesures relatives à la mise en oeuvre de l'assurance (FF 2006 1917)

Situation initiale

Le rejet de la première 11ème révision de l'AVS, ainsi que les consultations menées dans le cadre des travaux préparatoires de la présente révision, ont montré qu'il serait prématuré d'entreprendre maintenant des réformes de grande portée touchant le financement ou le système de prestations, voire les deux à la fois, d'autant que de telles réformes doivent impérativement être précédées d'études et de réflexions soigneusement menées.

Par conséquent, la réforme de l'AVS sera réalisée par étapes. La première étape est concrétisée avec ce projet de 11ème révision de l'AVS qui, sous la forme de deux messages distincts, propose des mesures de nature à faciliter la mise en oeuvre de l'assurance et des mesures touchant les prestations. La présente 11ème révision de l'AVS n'a donc pas pour ambition de résoudre les graves problèmes structurels auxquels sera confrontée l'AVS ces prochaines décennies, même si l'on sait que l'érosion financière de l'AVS est constante et que cette assurance devra faire face très prochainement à des contraintes démographiques et économiques qui l'obligeront à redéfinir ses prestations et son financement.

Dans ce message, l'accent sera mis sur la pérennisation du système et sur l'extension des possibilités de retraite à la carte. Par ailleurs, la mise en oeuvre de l'assurance sera facilitée par plusieurs modifications techniques, dont certaines avaient déjà été proposées dans le cadre de la première version de la 11ème révision de l'AVS et n'avaient pas été contestées.

Il est ainsi envisagé:

- de fixer le niveau du Fonds de compensation de l'AVS à 70 % des dépenses annuelles de l'AVS et d'introduire simultanément un mécanisme de ralentissement, voire de suspension de l'adaptation des prestations à l'évolution économique, au cas où le taux de couverture du Fonds descendrait en dessous respectivement de 70 % et de 45 % des dépenses annuelles. L'adaptation automatique des rentes tous les deux ans selon l'indice mixte sera différée si le niveau du Fonds est inférieur à 70 %. Dans ce cas, les rentes ne seront adaptées qu'au moment où le renchérissement survenu depuis la dernière adaptation aura atteint 4 %. Si le niveau du Fonds devait tomber en dessous de 45 %, l'adaptation des rentes serait suspendue;
- d'uniformiser l'âge de la retraite à 65 ans pour les femmes et les hommes;
- d'assouplir la réglementation actuelle de la retraite anticipée avec réduction actuarielle de rente et de la retraite ajournée avec supplément actuariel de rente. Les femmes et les hommes pourront ainsi anticiper le versement de la rente entière de vieillesse dès l'âge de 62 ans. Il sera également possible d'anticiper une demi-rente de vieillesse dès l'âge de 60 ans. En outre, la possibilité d'ajourner le versement d'une demi-rente ou d'ajourner le versement de la prestation de moins d'une année sera introduite;
- de supprimer la franchise de cotisations dont bénéficient les retraités actifs, tout en introduisant la possibilité de majorer les rentes de vieillesse des personnes qui ont poursuivi l'exercice d'une activité lucrative après leur retraite;
- de faciliter la mise en oeuvre de l'assurance par l'introduction de plusieurs mesures de nature technique, concernant notamment la perception de cotisations, telles que la prise en compte des cotisations déduites à l'aide d'un calcul en pour-cent, la perception des cotisations des personnes dont l'employeur n'est pas

tenu de cotiser ou l'affiliation aux caisses de compensation des conjoints qui prennent une retraite anticipée.

Les modifications présentées dans ce message forment le premier volet de la 11^{ème} révision de l'AVS. Le second volet de la 11^{ème} révision de l'AVS fera l'objet d'un message séparé et portera exclusivement sur l'instauration d'une prestation de préretraite. Bien qu'il soit destiné à compléter le régime de retraite à la carte, ce nouveau dispositif sera conçu sur le modèle d'une prestation complémentaire à l'AVS/AI, et non comme une prestation de l'AVS, ce qui justifie un traitement distinct. Ces propositions offrent l'avantage de ménager les finances de l'AVS tout en apportant une réponse concrète et justement ciblée à la problématique de la retraite flexible, et en parachevant l'évolution amorcée par la 10^{ème} révision de l'AVS pour instaurer l'égalité des sexes dans la prévoyance vieillesse. Telles qu'elles sont conçues, ces mesures faciliteront la transition vers les mutations fondamentales auxquelles l'AVS devra prochainement se résoudre.

Les modifications proposées dans ce message sont indépendantes de l'introduction d'une prestation de préretraite présentée simultanément dans le second message (voir 05.094). (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) (1^{ère} partie de la 11^e révision de l'AVS)

18.03.2008	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
04.06.2009	CE	Divergences.
02.03.2010	CN	Divergences.
03.06.2010	CE	Divergences.
15.09.2010	CN	Divergences.
20.09.2010	CE	Adhésion.
01.10.2010	CN	La loi est rejetée en votation finale.
01.10.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière a été décidée sans opposition. Une minorité de la commission emmenée par Rudolf Rechsteiner (S, BS) avait dans un premier temps, proposé de ne pas entrer en matière sous prétexte que les pronostics financiers de l'AVS publiés dans les rapports ou les messages du Conseil fédéral s'étaient toujours montrés beaucoup trop pessimistes en tablant systématiquement sur des déficits et avaient à chaque fois été démentis dans les faits. Par conséquent, une marge de manœuvre, certes limitée, existerait pour étendre les prestations. Dans l'espoir que la révision utilise cette marge de manœuvre pour la flexibilisation et ne se fasse pas au détriment des femmes, le porte-parole de la minorité a toutefois retiré sa proposition de ne pas entrer en matière. Le groupe radical-libéral avait, quant à lui, proposé de renvoyer le projet au Conseil fédéral avec pour mandat "d'élaborer un nouveau projet de révision global qui prévoirait une véritable flexibilisation de l'âge de la retraite (favorisant notamment le travail à temps partiel) et des mesures ciblées incitant les travailleurs âgés à rester dans la vie active". Le porte-parole du groupe radical-libéral a défendu la proposition de renvoi, arguant que le projet n'était guère convaincant et n'apportait aucun changement notable par rapport à la dernière révision qui avait échoué. Après trois années de vaines discussions dans la commission aucune réforme de fond n'était engagée, alors qu'une réflexion approfondie sur les conséquences du baby-boom des années cinquante et soixante devrait enfin commencer. Le temps imparti pour des adaptations pragmatiques et rapides étant écoulé, il serait dès lors plus judicieux d'attaquer le financement à long terme de l'AVS directement dans une douzième révision. Selon l'esquisse présentée par Fulvio Pelli (RL, TI), la nouvelle solution passerait par une véritable flexibilisation du passage de l'activité à la retraite entre 62 et 70 ans, caractérisée par le renoncement à un âge de la retraite fixe, l'introduction d'incitations à rester dans le monde du travail, l'introduction d'incitations à engager ou conserver des travailleurs âgés, le renoncement à une compensation sociale mais la possibilité de travailler à temps partiel à partir de 62 ans combinée avec une rente partielle. Cette proposition de faire tabula rasa, soutenue par le chef du Département de l'intérieur, le conseiller fédéral Pascal Couchepin, a été repoussée par 154 voix contre 33. Les rapporteurs de la commission ont quant à eux souligné que, dans les grandes lignes, la majorité de la commission soutenait le projet du Conseil fédéral. Toni Bortoluzzi (V, ZH), rapporteur de langue allemande, a également détaillé les raisons qui poussaient la commission à proposer de ne pas entrer en matière sur le projet de rente-pont (objet 05.094).

Les fronts établis lors du premier projet de 11^e révision se sont reformés, reprenant les arguments déjà évoqués alors. D'un côté la gauche et les Verts ont mis l'accent sur la flexibilisation et le refus de tout démantèlement social, de l'autre, les partis bourgeois se sont surtout inquiétés de la situation financière à long terme de l'AVS. Au centre, le groupe CEG a quant à lui proposé une aide à une flexibilisation " intelligente " et une consolidation du premier pilier.

Dans la discussion par article, le Conseil national a suivi la majorité de sa commission et écarté les propositions de minorité. La solution finalement adoptée prévoit de relever l'âge de retraite des femmes à 65 ans et d'élargir la flexibilité de l'AVS toutefois sans compensations sociales. Si la marche à suivre en matière d'âge flexible de la retraite et de régime de préretraite a longuement occupé les parlementaires, d'autres points ont également retenu leur attention. S'agissant des cotisations sur les revenus provenant de l'exercice d'une activité indépendante (art. 8), la commission avait décidé, grâce à la voix prépondérante de son président, de s'en tenir à la proposition du Conseil fédéral (7,8 %), tandis qu'une minorité proposait 8,1 %. Le Conseil national s'est clairement prononcé en faveur de la majorité de la commission par 126 voix contre 64. A l'art. 5, une proposition de minorité rose-verte pour élargir la définition du salaire déterminant et y inclure les bénéficiaires distribués d'une entreprise a échoué. A l'art. 33ter concernant l'adaptation des rentes, le Conseil national s'est assez nettement démarqué de la solution du Conseil fédéral. Celui-ci proposait de suspendre l'adaptation des rentes lorsque le niveau du Fonds de compensation était inférieur à 45 %. Le Conseil national a biffé cette dernière disposition et supprimé d'une manière générale la valeur de référence de 45 %, suivant l'avis de la majorité de sa commission qui la jugeait superflue. La proposition de la majorité de la commission et adoptée par le conseil prévoit de n'adapter les rentes qu'au moment où le renchérissement survenu depuis la dernière adaptation aura atteint 4 %. Une minorité rose-verte de la commission souhaitait maintenir le droit en vigueur, soit l'adaptation des rentes ordinaires tous les deux ans ou dès lors que l'indice des prix à la consommation augmente de plus de 4 % sur une année.

Sur la question de la retraite à la carte (art. 40, 40ter et 43bis, al. 1), pas moins de cinq concepts étaient en lice. Celui soutenu par la majorité de la commission prévoyait une amputation actuarielle complète sur la rente anticipée. Les propositions des minorités emmenées par Hugo Fasel (G, FR), Silvia Schenker (S, BS) et Thérèse Meyer-Kaelin (CEg, FR) ainsi que la proposition subsidiaire de Thomas Weibel (CEg, ZH) prévoyaient quant à elles un taux uniforme de réduction appliqué jusqu'à un certain seuil, puis une augmentation progressive de ce taux jusqu'à un plafond à partir duquel s'appliquerait le taux actuariel. Selon la formule, les surcoûts se situeraient entre 400 millions et 1,4 milliard de francs, à diminuer chaque fois des économies réalisées grâce au relèvement de l'âge de retraite des femmes. Pour les partisans de l'idée d'un coup de pouce financier destiné à faciliter le départ anticipé de la vie active des petits revenus, soumettre au peuple une réforme limitée à des économies est voué à l'échec. De plus, il s'agit de tenir compte de l'évolution du marché du travail. Les parlementaires des groupes UDC et RL ont rejeté toute idée de compensation sociale en rappelant que l'évolution démographique allait tôt ou tard placer l'AVS devant des défis financiers majeurs. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin a, quant à lui, rappelé les vertus du projet du Conseil fédéral sur la rente-pont (05.094), projet vraiment ciblé et destiné aux gens dans le besoin, contrairement aux propositions de minorité, qualifiées d'arrosage généralisé. Après une suite de votes en cascade, qui a vu les propositions de minorité rejetées, le Conseil national a également rejeté la proposition la moins coûteuse de Thomas Weibel (CEg, ZH) par 97 voix contre 86. L'abstention de la moitié des Verts lors de ce vote n'a pas influencé le résultat.

Après le rejet de toute compensation sociale pour les retraites anticipées, le relèvement à 65 ans de l'âge de la retraite des femmes (art. 3, al. 1, 5, al. 3 let. b et 21, al. 1) a également soulevé les passions. Une minorité de la commission emmenée par Maya Graf (G, BL) proposait de renoncer à l'élévation de l'âge de retraite pour les femmes. C'est au nom de l'égalité que partisans et adversaires de l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes se sont opposés. Pour les uns, l'espérance de vie plus longue des femmes, leur contribution financière moindre et l'égalité de traitement, comme cela l'était à l'institution de l'AVS, justifient un âge de retraite à 65 ans. Pour les autres, l'égalité dans le monde du travail et dans la répartition des tâches n'étant pas assurée, il est totalement inadéquat de vouloir sacrifier les femmes en augmentant l'âge de la retraite. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin a renvoyé le Parlement à ses responsabilités en lui demandant d'envisager les conséquences de sa décision sur une votation populaire. Certes le Parlement a suivi le Conseil fédéral, mais ce dernier avait prévu, en compensation de l'augmentation de l'âge de la retraite, une solution sociale dans le domaine des retraites anticipées. L'augmentation de l'âge de la retraite a été acceptée par 120 voix contre 69. Le délai transitoire de cinq ans prévoyant un taux de réduction de la rente moins important pour les sexagénaires touchées

immédiatement par le nouveau régime a également été accepté. Le Conseil national a également modifié la loi sur la prévoyance professionnelle sur un point important. Il sera désormais possible de toucher une rente de la prévoyance professionnelle avant l'âge de la retraite ordinaire, même si la personne concernée ne cesse pas toute activité lucrative, comme l'a proposé Ueli Maurer (V, ZH). Combattue par le conseiller fédéral Pascal Couchepin, les Verts, les socialistes et une partie des démocrates-chrétiens, la proposition n'en a pas moins été acceptée par 97 voix contre 88.

Avant le vote sur l'ensemble, les groupes socialiste, vert et CEg ont annoncé qu'ils refusaient de soutenir une révision qui ne compensait pas l'augmentation de l'âge de retraite des femmes par des mesures sociales en faveur de la flexibilisation de la retraite. Quelques démocrates-chrétiens ayant finalement soutenu le projet, la révision a été acceptée par 97 voix contre 89, mais montre un parlement profondément divisé sur la question.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière a été décidée sans opposition. Au cours du débat, trois courants se sont dégagés : une opposition à l'augmentation de l'âge de la retraite pour les femmes avec une retraite anticipée favorable aux bas revenus ; un soutien à la décision du Conseil national motivé par des considérations financières ; un soutien à la solution de la majorité de la commission, soit une augmentation de l'âge de la retraite des femmes et une diminution progressive et limitée dans le temps de la rente en cas de retraite anticipée. Le ministre de l'Intérieur, Pascal Couchepin, peu convaincu par cette dernière solution, a mis en garde les sénateurs : même limitée dans le temps, cette mesure devrait, selon lui, être modifiée après quelques années déjà.

Lors de la discussion par article, le Conseil des Etats a suivi la majorité de sa commission, repoussé toutes les propositions de minorité et créé ainsi plusieurs divergences avec le Conseil national, certaines mineures, d'autres fondamentales. C'est ainsi qu'à l'art. 2, al. 5, le Conseil des Etats a proposé de faire correspondre la cotisation maximum à 25 fois la cotisation minimum et non 50 comme le proposait le Conseil national. A l'art. 8, une minorité de la commission a proposé un taux de 8,1 % pour les indépendants. Cette proposition, déjà refusée au Conseil national, a été également rejetée par les sénateurs par 27 voix contre 10. A l'art. 30, al. 1, le Conseil des Etats a biffé, pour des raisons d'économie, une proposition introduite par le Conseil national concernant la revalorisation des revenus anciens au motif que cette mesure coûterait 160 millions. A l'art. 33ter, al. 4 et 5 concernant une modulation automatique du rythme d'adaptation des rentes en fonction du niveau du fonds de compensation de l'AVS, le Conseil des Etats s'est montré plus restrictif que le Conseil national. Sur proposition de la majorité de sa commission, il est revenu à la solution du Conseil fédéral : si le Fonds de compensation descend en-dessous de 45 %, l'adaptation des rentes sera automatiquement suspendue. Une proposition de minorité souhaitait en rester au droit en vigueur, mais elle a été rejetée par 28 voix contre 8. Au chapitre des dispositions transitoires, le Conseil des Etats a créé une autre divergence avec le Conseil national concernant la coordination du projet avec le système de prévoyance professionnelle. La possibilité introduite par le Conseil national de toucher une rente de la prévoyance professionnelle avant l'âge de la retraite ordinaire a été précisée. Pour le Conseil des Etats, le droit à une rente de vieillesse entière est lié à une cessation des rapports de travail et le droit à une demi-rente subordonné à une réduction adéquate du dernier salaire annuel. Cette dernière disposition permet aux institutions de prévoyance de préciser elles-mêmes dans quelle mesure le salaire assuré doit être réduit pour avoir droit à la prestation de vieillesse anticipée.

Contrairement au Conseil national, le Conseil des Etats ne s'est guère passionné pour l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes (art. 3, al. 1, art. 5, al. 3 let. b et art. 21, al. 1). Certes une minorité de la commission composée de Liliane Maury Pasquier (S, GE) et Gisèle Ory (S, NE) a proposé de maintenir l'âge de la retraite à 64 ans, mais cette proposition a été nettement rejetée par 29 voix contre 7. La discussion s'est en revanche révélée plus animée concernant la rente anticipée (art. 40ter). Le Conseil des Etats a introduit une divergence majeure avec le Conseil national. La majorité de la commission a soumis au plénum une variante de retraite à la carte limitée à dix ans avec une diminution progressive de la rente déterminée par la durée de l'anticipation et le revenu annuel moyen déterminant pour la rente. Dès que le revenu annuel déterminant donnerait droit à une rente vieillesse maximale, la rente serait amputée selon les règles actuarielles. De plus, le taux de réduction privilégié serait réservé aux personnes pouvant attester d'au moins 30 années de cotisation. Le rapporteur de la commission, Urs Schwaller (CEg, FR) a souligné que cette solution tenait compte de la situation financière de l'AVS tout en étant acceptable pour les citoyens. Deux propositions de minorité ont été présentées : l'une visait des taux de diminution plus cléments sans limitation dans le temps alors que l'autre prônait le maintien intégral de la diminution actuarielle, soit le ralliement au Conseil national. Liliane Maury Pasquier (S, GE) a fait

référence à la nécessité de soutenir les petits revenus, privés de la possibilité de choisir ou non une retraite anticipée, pour défendre la proposition de la minorité I. Alex Kuprecht, (V, SZ) représentant de la minorité II, a quant à lui justifié une diminution purement actuarielle par la situation financière de l'AVS et la nécessité d'épargner. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin a soutenu, mais du bout des lèvres, la solution de la majorité de la commission. Convaincu qu'une élévation de l'âge de la retraite des femmes n'aurait aucune chance de passer sans contrepartie, il a mis en exergue trois faiblesses du projet : la nécessité selon lui de revenir sur cette solution avant le terme des dix ans, l'absence de coordination avec le relèvement de l'âge de la retraite des femmes à 64 ans et le financement de la mesure. Les 400 millions issus de la caisse fédérale et par conséquent soumis au frein aux dépenses devraient être compensés dans une autre position du budget des affaires sociales. Seul point positif à ses yeux, cette divergence permettrait au Conseil national de reprendre la discussion sur la retraite anticipée. La proposition de minorité I, opposée à la proposition de la majorité, n'a recueilli que 6 voix contre 30. En revanche, le résultat du deuxième vote opposant la proposition de majorité à celle de la minorité II a reflété les divisions qui traversaient les groupes, particulièrement le groupe radical-libéral, ainsi que les hésitations des sénateurs. C'est finalement par 25 voix contre 16 que la proposition de la majorité a été adoptée. Le vote sur le frein aux dépenses s'est conclu par 31 oui contre 2 non et 11 abstentions.

Au vote sur l'ensemble, les sénateurs ont certes adopté le projet, mais le résultat, 16 voix pour, 10 contre et 12 abstentions montre surtout que le projet peine à convaincre et à rassembler.

Le **Conseil national** a maintenu plusieurs divergences avec le Conseil des Etats dont deux majeures relatives à l'adaptation des rentes au renchérissement (art. 33ter) et la retraite anticipée (art. 40ter).

Cernant l'adaptation des rentes au renchérissement, le conseil a suivi la proposition de la majorité de sa commission et pratiquement maintenu la version adoptée en première lecture. Il a toutefois complété l'art. 33, al. 3, let. b en indiquant que le Conseil fédéral devait proposer immédiatement les mesures d'assainissement financières nécessaires si le Fonds de compensation descendait en dessous de 70 %. Comme en première lecture et avec les mêmes arguments, une minorité emmenée par Paul Rechsteiner a proposé d'en rester au droit en vigueur, arguant qu'il était inacceptable de pénaliser ainsi les rentiers. Selon la minorité, la modification proposée touche à l'un des éléments clés de l'AVS qui permet de préserver dans le temps non seulement un revenu adéquat pour les retraités, mais aussi une relation socialement acceptable entre l'évolution des salaires d'un côté et l'évolution des rentes de l'autre. Le Conseil fédéral qui soutenait la version du Conseil des Etats a été très nettement battu, puisqu'il ne s'est trouvé qu'un seul parlementaire pour l'approuver. Opposée à la proposition de la minorité, la proposition de la majorité l'a emporté par 125 voix contre 60.

S'agissant de la retraite anticipée, le Conseil national n'a pas été convaincu par la solution adoptée par la Chambre haute. La majorité de la commission a proposé un modèle plus généreux dans lequel le seuil du revenu donnant accès à une retraite anticipée était plus élevé et la réduction des rentes plus basse. Une minorité CEG proposait quant à elle de s'en tenir à la solution du Conseil des Etats en permettant toutefois l'exportation des rentes anticipées et une autre minorité RL/V souhaitait maintenir la version adoptée en première lecture, soit une diminution strictement actuarielle des rentes. Après une série de votes en cascade, le modèle de la majorité de la commission, au coût estimé à 1,15 milliard, l'a emporté par 71 voix contre 39 et 73 abstentions, toutes issues des groupes UDC et radical-libéral. Les crédits ont toutefois été refusés lors de la procédure de vote sur le frein aux dépenses par 107 voix contre 73.

Le **Conseil des Etats** s'est considérablement rapproché du Conseil national sur la question de l'adaptation des rentes au renchérissement et s'est rallié en grande partie à la version du Conseil national. Il a toutefois tenu à mentionner ce qu'il conviendrait de faire si " aucune mesure d'assainissement suffisante n'était prise sur le plan légal en vue d'empêcher que le Fonds de compensation soit inférieur à 45 % ". La majorité de la commission a proposé que, dans ce cas, le Conseil fédéral impose un supplément de 5 % sur les cotisations AVS dues et suspende l'adaptation des rentes. Une minorité I emmenée par Liliane Maury Pasquier (S, GE) souhaitait conserver le droit en vigueur alors qu'une minorité II emmenée par Felix Gutzwiller (RL, ZH) proposait d'en rester à la version du Conseil national, notamment pour éviter l'augmentation des cotisations.

S'agissant de la retraite anticipée, le Conseil des Etats a adopté, par 26 voix contre 8, un nouveau modèle, estimé à 400 millions, proposé par sa commission. Ce modèle, présenté par le ministre de l'Intérieur au stade de l'examen préalable, prévoit une réduction sociale en cas d'anticipation pour les revenus moyen AVS inférieurs à 61'560 francs, seuil à partir duquel des réductions actuarielles entrent en ligne de compte. Le taux de réduction le plus favorable est appliqué au revenu moyen AVS de 41'040 francs. La réduction est échelonnée en fonction du revenu et de la durée d'anticipation, de sorte qu'une

courte durée d'anticipation est plus avantageuse qu'une longue durée d'anticipation. L'entrée en vigueur du modèle est coordonnée avec le relèvement de l'âge de la retraite des femmes et la réduction en cas d'anticipation limitée à 10 ans. (dispositions transitoires). Une minorité socialiste de la commission, tout en reconnaissant les mérites du modèle, estimait que les taux de réduction étaient trop sévères et aurait souhaité les réduire.

Au **Conseil national**, ce sont à nouveau les divergences sur l'indexation des rentes et la retraite anticipée qui ont donné lieu à des débats passionnés. Sur ces deux points, le conseil s'est toutefois rallié aux décisions de la Chambre haute. Malgré l'opposition d'une minorité rose-verte emmenée par Paul Rechsteiner, le Conseil national a réaffirmé son soutien au principe de l'indexation des rentes par 110 voix contre 63. Il a rejeté par 126 voix contre 51 une proposition d'une minorité emmenée par Guy Parmelin (GE, V) qui souhaitait maintenir la décision du Conseil national selon laquelle les contributions provenant de versements uniques et extraordinaires ne seraient pas prises en considération pour la détermination du niveau du Fonds de compensation. Au terme de la version finale de l'article 33ter, les rentes seront périodiquement adaptées, sauf si les réserves de l'AVS baissent trop. Sur la question de la retraite anticipée, le Conseil s'est également rallié au modèle adopté par le Conseil des Etats. Une première minorité emmenée par Christine Goll (S, ZH) aurait voulu maintenir la version précédente, nettement plus généreuse, du Conseil national, alors qu'une seconde minorité emmenée par Guy Parmelin (V, GE) souhaitait s'en tenir à la réduction actuarielle. Le compromis adopté par le Conseil des Etats avait trouvé grâce, mais de justesse en commission, puisqu'il s'était imposé par 9 voix contre 8 et 8 abstentions. Les résultats des votes ont une nouvelle fois mis en évidence la division et l'indécision du Conseil national. Au final, seuls les groupes RL, CEg et BD ont soutenu le compromis du Conseil des Etats, alors que députés Verts et socialistes se sont abstenus. C'est donc par 67 voix contre 52 et 61 abstentions que la solution qui consiste à consacrer 400 millions à une amélioration ciblée des rentes anticipées a été acceptée. La solution plus généreuse défendue par la minorité I a quant à elle été plus nettement écartée puis qu'elle n'a obtenu que 63 voix contre 111.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié tacitement aux dernières divergences mineures qui le séparaient du National.

Avant le vote final, les porte-parole des groupes CEg, RL et BD ont salué ce qu'ils ont appelé un compromis dans le plein sens du terme et souligné le devoir du Parlement tenu de trouver des solutions acceptables pour tous. Les groupes Vert et socialiste ont quant à eux vigoureusement dénoncé un projet, vu comme un démantèlement social et jugé contraire aux intérêts des femmes et des rentiers. Quant au groupe UDC, il s'est élevé contre une politique irresponsable et une réforme qui, mesurée à l'aune du développement démographique et de l'augmentation de l'espérance de vie, ne peut être qualifiée que d'absurde.

Le Conseil national a rejeté le projet au vote final par 118 voix contre 72 alors que le Conseil des Etats l'a accepté par 31 voix contre 9.

05.094 11ème révision de l'AVS. Introduction d'une prestation de préretraite

Message du 21 décembre 2005 concernant la 11e révision de l'AVS (nouvelle version). Second message concernant l'introduction d'une prestation de préretraite (FF 2006 2019)

Situation initiale

Le rejet de la première 11e révision de l'AVS, ainsi que les consultations menées dans le cadre des travaux préparatoires de cette révision, ont montré qu'il serait prématuré d'entreprendre maintenant des réformes de grande portée touchant le financement de l'assurance ou le système de prestations, voire les deux à la fois, d'autant que de telles réformes doivent impérativement être précédées d'études et de réflexions soigneusement menées.

Par conséquent, la réforme de l'AVS sera réalisée par étapes. La première étape est concrétisée avec ce projet de 11e révision de l'AVS, qui sous la forme de deux messages distincts propose des mesures de nature à faciliter la mise en oeuvre de l'assurance et des mesures touchant les prestations. La 11e révision de l'AVS n'a cependant pas pour ambition de résoudre les graves problèmes structurels auxquels sera confrontée l'AVS ces prochaines décennies et qui requerront une réforme profonde de cette assurance, même si l'on sait que l'érosion financière de l'AVS est constante et que cette assurance devra

faire face très prochainement à des contraintes démographiques et économiques qui l'obligeront à redéfinir ses prestations et son financement.

Dans l'intervalle, afin de garantir la pérennité du système, seule une révision de moindre envergure sera donc proposée; celle-ci reprendra d'une part certains des points présentés dans la première version de la 11e révision de l'AVS (cf. premier message sur la 11e révision de l'AVS [nouvelle version]; FF 2006 1917) et préconisera d'autre part l'introduction d'un nouveau dispositif de retraite anticipée pour des personnes avec des ressources modestes, soit la prestation de préretraite, lequel doit compléter le régime de la retraite flexible dans l'AVS. Cette nouvelle prestation est soumise à une condition de ressources et ne constitue pas une prestation d'assurance. Par conséquent, elle ne sera pas intégrée dans la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, mais dans la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

La prestation de préretraite s'adresse aux hommes et aux femmes de plus de 62 ans qui aujourd'hui ne peuvent pas prendre une retraite anticipée pour des considérations financières. Concrètement, il s'agit des personnes dont la situation économique est trop confortable pour avoir recours aux prestations complémentaires qui sont accordées en supplément d'une rente de vieillesse anticipée de l'AVS, mais qui ne jouissent pas d'une aisance matérielle suffisante pour vivre convenablement de leurs prestations de vieillesse réduites des 1er et 2e piliers. La prestation de préretraite n'est donc pas destinée à la couche de la population la plus pauvre, mais bien plutôt aux personnes qui appartiennent déjà à la classe moyenne inférieure.

Ce nouveau dispositif de préretraite ne préjuge en rien des solutions nouvelles en matière de flexibilisation de l'âge de la retraite qui pourront être proposées dans le cadre de la prochaine réforme de l'AVS (12e révision de l'AVS), qui est appelée à toucher les fondements du système des prestations du 1er pilier.

La prestation de préretraite sera financée grâce aux économies réalisées du fait du relèvement de l'âge de la retraite des femmes (cf. premier message sur la 11e révision de l'AVS [nouvelle version]). Par conséquent, elle sera introduite uniquement lorsque la hausse de l'âge de la retraite des femmes deviendra effective. (Source : Message du Conseil fédéral.)

Délibérations

Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC) (2e partie de la 11e révision de l'AVS: introduction d'une prestation de préretraite)

18.03.2008 CN Ne pas entrer en matière

04.06.2009 CE Ne pas entrer en matière.

La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du **Conseil national** a proposé de ne pas entrer en matière par 9 voix contre 4 et 10 abstentions. Le rapporteur de la commission de langue allemande, Toni Bortoluzzi (V, ZH) a expliqué que les prestations prévues par le Conseil fédéral dans son projet de rente-pont devaient être " exportées " et constituaient par conséquent une réponse inappropriée à la question d'une retraite anticipée " sociale ". Certes, le message précisait que, étant subordonnée à une condition de ressources, la prestation de préretraite pouvait, à certaines conditions, être soustraite à l'exportation. De plus, le projet de loi spécifiait que, pour en bénéficier, il fallait avoir été assujéti à l'AVS sans interruption pendant les 20 ans qui précèdent immédiatement le dépôt de la demande. Au Conseil national, ces aspects n'ont toutefois été ni évoqués, ni a fortiori discutés. Les orateurs ne se sont dès lors pas prononcés sur le projet de rente-pont, mais ont surtout mis l'accent sur les deux autres objets qui étaient également discutés, soit le premier volet de la 11ème révision de l'AVS (05.093) et l'initiative populaire pour un âge de l'AVS flexible (06.107). Le conseiller fédéral Pascal Couchepin s'est montré plutôt résigné. Il a néanmoins signalé que la prestation prévue par le Conseil fédéral s'adressait à ceux qui en avaient vraiment besoin, contrairement aux différentes propositions de minorité énoncées dans le cadre de l'objet 05.093. Le Conseil national a suivi la décision de sa commission sans autre discussion.

Le **Conseil des Etats** n'a pas réservé de meilleur sort au projet. Comme l'a expliqué Urs Schwaller (CEg, FR), rapporteur de la commission chargée de l'examen préalable, celle-ci a refusé de séparer la question de l'introduction d'un dispositif de préretraite des autres questions relatives à l'augmentation de l'âge de la retraite et à l'institution d'un régime transitoire ou flexible; autrement dit, elle n'a pas voulu présenter au conseil une " mini-révision " qui aurait porté uniquement sur les aspects du dossier faisant l'unanimité. La

Chambre haute s'est ralliée aux arguments de sa commission et a ainsi décidé, sans opposition, de ne pas entrer en matière sur le projet.

06.092 Prévoyance professionnelle. Taux de conversion

Message du 22 novembre 2006 concernant la modification de la loi fédérale sur la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité (adaptation du taux de conversion minimal) (FF 2006 8969)

Situation initiale

Les principaux points du message concernant l'adaptation du taux de conversion minimal dans la prévoyance professionnelle sont les suivants :

- a. adaptation du taux de conversion minimal en quatre étapes à partir du 1er janvier 2008, le taux devant être de 6,4 % au 1er janvier 2011;
- b. rédaction d'un rapport permettant de déterminer le taux de conversion minimal, la première fois en 2009 et par la suite tous les cinq ans. Le rapport contient des données sur le maintien de l'objectif de prestations et il esquisse les mesures qui peuvent être prises en cas d'écart;
- c. aucune mesure d'accompagnement obligatoire pour maintenir le niveau des prestations, l'objectif de prestations prescrit par la Constitution étant garanti;
- d. alignement automatique de l'âge ordinaire de la retraite LPP sur celui de la retraite AVS et adaptation correspondante des taux des bonifications de vieillesse. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) (Taux de conversion minimal)

12.06.2007	CE	La loi fédérale a été rejetée au vote sur l'ensemble.
24.09.2008	CN	Divergences.
11.12.2008	CE	Adhésion.
19.12.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.
19.12.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, une minorité de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS-E), formée des députées socialistes, a proposé de ne pas entrer en matière, arguant que la situation actuelle ne justifiait pas une baisse du taux de conversion. La majorité du conseil, peu sensible à cette argumentation a cependant voté l'entrée en matière par 33 voix contre 9. Lors de la discussion par article, on a pu constater que si les sénateurs bourgeois étaient d'accord sur le principe de la réduction du taux de conversion, ils l'étaient moins en revanche sur le rythme de cette adaptation. Par 27 voix contre 5, la Chambre haute a tout d'abord refusé d'adopter le calendrier accéléré défendu par le gouvernement. Dans un deuxième vote, alors que la majorité de la commission préconisait une réduction du taux sur cinq ans au lieu des trois proposés par le Conseil fédéral, les sénateurs ont opté, par 22 voix contre 17, pour la variante de la minorité de la commission. D'après le droit en vigueur, le taux de conversion baisse à 6,8 % jusqu'en 2014. Selon le modèle de la minorité, défendu par des sénateurs démocrate-chrétien et radicaux-libéraux, ce n'est qu'après cette date que le Conseil fédéral réduirait régulièrement le taux de conversion pendant quatre ans jusqu'à 6,4 %. Au vote sur l'ensemble, le projet de loi a toutefois été rejeté par 22 non contre 11 oui et 4 abstentions. Les sénateurs socialistes, opposés à toute diminution du taux, ainsi que la plupart des sénateurs UDC et radicaux-libéraux, pour qui la réduction est trop lente, se sont retrouvés dans le camp du refus.

Au **Conseil national**, la discussion a donné lieu à l'affrontement traditionnel de la droite et de la gauche. Une minorité rose-verte de la commission emmenée par Rudolf Rechsteiner (S, BS) a proposé de ne pas entrer en matière. Selon cette minorité, la baisse du taux de conversion minimal est inacceptable aussi longtemps que le problème de la " legal quote " ou quote-part de répartition des excédents qui doivent revenir aux assurés n'aura pas été réglé pour les compagnies d'assurance impliquées dans la gestion du deuxième pilier. De plus toujours selon la minorité, l'augmentation de l'espérance de vie ne justifie pas une réduction du taux de conversion minimal. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin, se basant sur les transformations démographiques et l'évolution des rendements, a rappelé la nécessité d'abaisser ce taux minimal. Le Conseil national a voté l'entrée en matière par 118 voix contre 62.

Dans la discussion par article, le Conseil national s'est conformé au projet du Conseil fédéral. La seule modification introduite concerne le rythme de la réduction. La Chambre du peuple a suivi la majorité de la commission et décidé une réduction du taux sur cinq ans, au lieu des trois voulus par le Conseil fédéral. Toutes les propositions de minorité ont, quant à elles, été rejetées. A l'art. 14 al. 2, la minorité emmenée par Toni Bortoluzzi (V, ZH) qui souhaitait supprimer l'inscription dans la loi du taux de conversion minimal, a été battue par 112 voix contre 69. Une minorité emmenée par Rudolf Rechsteiner (S, BS) a proposé dans un chap. IIbis une modification de la loi sur la surveillance des entreprises d'assurance qui réglerait la question de la " legal quote " et assurerait ainsi la défense des intérêts des assurés en clarifiant et uniformisant les pratiques. Si les orateurs des partis bourgeois ont souligné que le problème soulevé méritait d'être discuté, ils ont jugé que, vu la complexité du sujet, il convenait de laisser du temps à la sous-commission LPP, chargée de poursuivre l'étude de cette question. Défendue par les groupes socialiste et vert, la proposition de minorité a échoué, le Conseil national l'ayant rejetée par 114 voix contre 63. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 115 voix contre 57.

Le **Conseil des Etats**, qui avait rejeté le projet au vote sur l'ensemble en première lecture, a dû reprendre les débats depuis le début. La crise financière ayant créé une nouvelle situation, l'entrée en matière n'a cette fois pas été contestée. La minorité socialiste de la Chambre haute aurait souhaité diminuer le taux de conversion à 6,5 % seulement et surtout examiner le problème de la " legal quote ". Sachant que la CSS du Conseil national allait étudier cette question spécifique, elle a toutefois retiré sa proposition. Le Conseil des Etats s'est donc rallié aux décisions du Conseil national.

Au vote final, la loi a été adoptée par 35 voix contre 1 au Conseil des Etats et par 126 voix contre 62 au Conseil national.

Le projet a été rejeté le 7 mars 2010 par 72,7% des votants.

06.107 Pour un âge de l'AVS flexible. Initiative populaire

Message du 21 décembre 2006 concernant l'initiative populaire "pour un âge de l'AVS flexible" (FF 2007 387)

Situation initiale

L'initiative de l'Union syndicale suisse (USS) entend octroyer une rente AVS non réduite à partir de 62 ans aux personnes dont le revenu annuel provenant de leur activité lucrative n'excède pas 119 340 francs. Le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative sans lui opposer de contre-projet. Il considère que la nouvelle version de la 11e révision de l'AVS prévoyant une extension des possibilités de retraite flexible ainsi qu'une prestation de préretraite pour les personnes appartenant aux classes moyennes inférieures fait office de contre-projet indirect.

Par son initiative, l'USS entend permettre à une grande partie de la population active de bénéficier d'une rente AVS non réduite entre 62 et 65 ans. Ainsi:

Les personnes dont le revenu de l'activité lucrative est inférieur à une fois et demie le revenu maximal formateur de la rente AVS (2007 : 119 340 Fr.) doivent pouvoir prétendre à l'octroi d'une rente de vieillesse non réduite dès leur 62e année lorsqu'elles ont cessé d'exercer une activité lucrative ou ne perçoivent plus qu'un revenu très modeste.

L'octroi d'une rente partielle doit être possible lorsque l'activité n'a été abandonnée qu'en partie.

Le droit inconditionnel à la rente de vieillesse doit naître au plus tard à l'âge de 65 ans.

Le modèle préconisé par l'initiative tend à une baisse générale de l'âge de la retraite pour les personnes exerçant une activité lucrative. Le Conseil fédéral est d'avis qu'un tel abaissement n'est pas indiqué, dans la mesure où l'évolution démographique plaide davantage en faveur d'un relèvement de l'âge de la retraite, dans le sens des tendances observées en Europe et des recommandations de l'OCDE. De nos jours, les personnes atteignent l'âge AVS en bonne santé, ont une espérance de vie plus élevée et touchent par conséquent des prestations sur une période plus étendue. L'idée de vouloir résoudre les difficultés des seniors sur le marché de l'emploi par une réglementation généreuse du 1er pilier n'est dès lors pas indiquée de l'avis du Conseil fédéral. C'est bien plutôt le maintien des seniors dans la vie active qui doit selon lui être encouragé, ce pourquoi précisément il a élaboré un train de mesures.

Le vieillissement croissant de la population exposera l'AVS à de sérieuses difficultés financières si des mesures idoines ne sont pas prises. Pour le Conseil fédéral, la sécurité financière à long terme de l'AVS

est dès lors absolument prioritaire. Un modèle aussi généreux que celui proposé par l'initiative représenterait, pour la seule AVS, une facture supplémentaire de 779 millions de francs par année si l'âge de la retraite des femmes était porté à 65 ans, et même de 1259 millions de francs s'il demeurait inchangé à 64 ans.

Certes, on trouvera toujours des personnes dont on ne saurait exiger qu'elles travaillent jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite. C'est la raison pour laquelle une solution équilibrée est de mise, qui réponde simultanément aux aspirations des assurés désireux de prendre leur retraite et aux intérêts de l'AVS. Le Conseil fédéral propose un plan en deux étapes. Dans un premier temps, la nouvelle version de la 11e révision de l'AVS entend assouplir les règles concernant l'anticipation ou l'ajournement de la rente suivant des critères actuariels, tout en prévoyant une prestation de préretraite en faveur des personnes des classes moyennes inférieures.

Dans un second temps, qui aura pour cadre la 12e révision de l'AVS, c'est un nouveau système de rente avec un âge de la retraite étagé qui devrait voir le jour. Pour l'heure, c'est la nouvelle version de la 11e révision de l'AVS actuellement en cours qui, pour le Conseil fédéral, fait office de contre-projet indirect à l'initiative "pour un âge de la retraite flexible". Il en propose donc le rejet au peuple et aux cantons sans lui opposer de contre-projet. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Pour un âge de l'AVS flexible"

18.03.2008	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
27.05.2008	CE	Adhésion.
13.06.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
13.06.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Au **Conseil national**, plus d'une trentaine d'orateurs ont pris la parole lors d'un débat d'entrée en matière marathon également consacré au nouveau projet de 11e révision de l'AVS (objets 05.093 et 05.094). Les arguments déjà invoqués lors de précédents débats sur l'âge de la retraite ont été repris par les deux camps. D'un côté, les groupes socialiste et Vert, favorables à l'initiative, ont estimé ses coûts supportables et l'ont défendue au nom d'une certaine équité sociale. Accepter l'initiative permettrait de tenir compte aussi bien de la flexibilité du marché de travail que de l'état de santé des travailleurs. L'inégalité devant la mort, illustrée par la plus faible espérance de vie des gens de condition modeste ou exerçant un travail pénible a ainsi plusieurs fois été mise en exergue. Les défenseurs de l'initiative ont également souligné les limites de la pratique actuelle de retraite anticipée, qui ne bénéficierait qu'aux gens jouissant d'un salaire élevé et par conséquent d'un deuxième pilier important. Du côté des opposants, l'accent a surtout été mis sur l'aspect financier. Présentée comme un abaissement de fait de l'âge de la retraite, les groupes bourgeois ont estimé que l'initiative allait à l'encontre de l'évolution démographique et exposerait ainsi l'AVS à de sérieuses difficultés financières. Ce point de vue a aussi été défendu par le conseiller fédéral Pascal Couchepin, ministre de l'Intérieur. La proposition de minorité de la commission pour recommander d'accepter l'initiative a finalement été rejetée par 123 voix contre 66.

Comme au Conseil national, une minorité socialiste de la commission de sécurité sociale et de santé publique du **Conseil des Etats** a proposé de recommander un oui à l'initiative. Pour cette minorité, soutenue également par le groupe des Verts, l'initiative, financièrement réalisable, ne vise pas un abaissement général de l'âge de la retraite, mais rendrait la retraite anticipée, complète ou partielle, possible pour tous et pas seulement pour quelques privilégiés. Le camp bourgeois a répété que l'initiative ne tenait pas compte de l'évolution démographique et qu'elle était beaucoup trop coûteuse. Le porte-parole de la commission a même souligné qu'il serait irresponsable d'en accepter les exigences. Quant au conseiller fédéral Pascal Couchepin, il a assuré que l'initiative, contrairement aux affirmations de ses défenseurs, n'était pas réaliste et encore moins sociale. Seuls les travailleurs de la classe moyenne qui, avec leur deuxième pilier, pourraient de toute façon déjà actuellement s'offrir une retraite anticipée seraient en mesure d'en bénéficier, alors que les petits revenus se verraient de toute manière écartés. De surcroît l'initiative se pratiquerait au détriment des jeunes générations. La proposition de la minorité a été sèchement écartée par 27 voix contre 8.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 127 voix contre 61 au Conseil national et par 32 voix contre 7 au Conseil des Etats.

L'initiative populaire a été rejetée le 30 novembre 2008 par 58,6 % des votants et 16 cantons et 6 demi-cantons.

06.476 Initiative parlementaire (Hugo Fasel). Un enfant, une allocation

Rapport de la commission CN: 04.05.2009 (FF 2009 5389)

Avis du Conseil fédéral: 26.08.2009 (FF 2009 5407)

Situation initiale

L'initiative parlementaire Hugo Fasel (G, FR) a été déposée immédiatement après l'adoption de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (loi sur les allocations familiales, LAFam) lors du vote référendaire du 26 novembre 2006. Le but de la révision proposée est d'étendre le champ d'application de la LAFam aux indépendants.

Le 24 août 2007, la CSSS-N a donné suite à l'initiative parlementaire par 13 voix contre 7, et 3 abstentions; le 8 novembre 2007, la CSSS-E s'est ralliée à cette décision par 5 voix contre 5, avec le vote prépondérant de la présidente. Le 15 février 2008, la CSSS-N a donné mandat à sa sous-commission "Politique familiale" d'élaborer un projet de loi. Conformément à l'art. 112 de la loi sur le Parlement, la sous-commission a fait appel à deux experts de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Après s'être réunie une première fois le 22 octobre 2008, elle a adopté par 5 voix contre 3 un projet de modification de la loi sur les allocations familiales le 26 janvier 2009 à l'intention de la CSSS-N. A sa séance du 4 mai 2009, la commission a décidé, par 15 voix contre 5, et 2 abstentions, d'entrer en matière sur le projet de la sous-commission. La question du financement des allocations familiales a été l'un des points les plus controversés du débat d'entrée en matière. Par 13 voix contre 8, et 3 abstentions, la CSSS-N a rejeté une proposition visant à renvoyer le projet à la sous-commission en la chargeant de prévoir un financement paritaire. Par 14 voix contre 10, et 1 abstention, la commission a approuvé le projet, qui sera donc soumis au Conseil national pour examen et au Conseil fédéral pour avis. (Source : rapport de la commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national)

Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral estime lui aussi qu'il est nécessaire d'entreprendre quelque chose au niveau fédéral dans le domaine des allocations familiales destinées aux indépendants. Du point de vue de la politique familiale, il serait judicieux d'accorder aux indépendants le droit aux allocations, tout comme aux salariés, sans limite de revenu. (Source : avis du Conseil fédéral)

Délibérations

24.08.2007 - Décidé de donner suite à l'initiative.
08.11.2007 - Adhésion.

Loi fédérale sur les allocations familiales (Loi sur les allocations familiales, LAFam)

10.12.2009 CN Décision conforme au projet de la commission.
03.03.2010 CE Ne pas entrer en matière.
15.03.2010 CN Maintenir.
16.03.2010 CE Entrer en matière (renvoi à la commission).
01.03.2011 CE Divergences.
03.03.2011 CN Adhésion.
18.03.2011 CN La loi est adoptée au vote final.
18.03.2011 CE La loi est adoptée au vote final.
06.09.2011 CE Recueil officiel du droit fédéral 2011 3973

Reto Wehrli (CEg, SZ), rapporteur de la commission, a proposé au **Conseil national** d'entrer en matière sur le projet. Il a argué que l'inscription dans la loi du principe " Un enfant, une allocation " représentait une dernière extension importante de l'assurance sociale. En outre, aux yeux de la majorité de la commission, les allocations familiales deviendraient assurément une assurance populaire si elles incluaient les indépendants : la commission garantirait le versement d'allocations pour chaque enfant et répondrait ainsi à l'exigence du droit fédéral. La majorité de la commission estimait qu'il était désormais

temps de combler cette lacune et de privilégier ainsi une politique familiale cohérente, en faveur de toutes les familles et, avant tout, en faveur de tous les enfants et de tous les adolescents de Suisse.

Une minorité de la commission emmenée par Pierre Triponez (RL, BE) a quant à elle proposé au conseil de ne pas entrer en matière sur le projet, estimant que ce projet n'atteindrait pas son objectif social, que ses coûts seraient supérieurs à ses bienfaits et qu'il irait à l'encontre du souhait des indépendants eux-mêmes. En outre, il entraînerait un excédent de formalités administratives et comblerait une lacune à laquelle il vaudrait pourtant mieux ne pas remédier.

Marcel Scherer (V, ZG), porte-parole d'une seconde minorité, a pour sa part proposé de renvoyer le projet à la commission - pour autant que le conseil décide d'entrer en matière -, la chargeant de prévoir un financement paritaire. Quant aux porte-parole du groupe libéral-radical et du groupe UDC, ils se sont prononcés contre l'entrée en matière. Les membres du groupe libéral-radical ont évoqué deux raisons pour expliquer leur décision : premièrement, les indépendants n'ont pas besoin de la même protection que les employés ; deuxièmement, la loi sur les allocations familiales n'est entrée en vigueur qu'en 2009 et les surcoûts qu'elle a engendrés s'élèveraient à un demi-milliard de francs, somme qui n'a pas encore été financée. S'agissant du groupe UDC, il a avant tout critiqué le mode de financement. A ses yeux, il est inacceptable que ce soient les entreprises qui financent en grande partie les missions sociales. Les autres groupes ayant suivi la proposition de la majorité de la commission, le conseil est entré en matière par 98 voix contre 73 avant de rejeter la proposition de renvoi Scherer par 96 voix contre 71.

Au cours de la discussion par article, une minorité emmenée par Marcel Scherer a une nouvelle fois proposé au conseil de prévoir le financement paritaire des allocations familiales en modifiant l'art. 16, al. 1, de la loi sur les allocations familiales (LAFam). Toutefois, tous les groupes, à l'exception du groupe UDC, s'y sont opposés pratiquement à l'unanimité.

Au vote sur l'ensemble, la Chambre du peuple a adopté le projet de la commission par 95 voix contre 68. A noter encore que dix à douze membres du groupe libéral-radical n'ont participé à aucun vote.

Au **Conseil des Etats**, la majorité de la commission a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet, et ce pour deux raisons : d'une part, la LAFam étant entrée en vigueur le 1er janvier 2009, les règles de la démocratie interdisent de modifier un point essentiel d'une loi entrée en vigueur seulement quelques mois auparavant ; d'autre part, les cantons peuvent déjà, s'ils le souhaitent, assujettir les indépendants à la LAFam.

Une minorité emmenée par Christine Egerszegi-Obrist (RL, AG) et composée de représentants des groupes libéral-radical et socialiste ainsi que du groupe CEg a pour sa part plaidé pour l'entrée en matière, arguant que les indépendants avaient eux aussi besoin d'allocations familiales. Par 21 voix contre 21 et avec la voix prépondérante d'Erika Forster-Vannini (RL, SG), présidente du conseil, la Chambre des cantons a décidé de ne pas entrer en matière sur le projet.

Dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** a une nouvelle fois suivi la majorité de sa commission et a maintenu sa décision d'entrer en matière par 97 voix contre 87.

Par 23 voix contre 20, le **Conseil des Etats** a décidé d'entrer en matière, s'écartant ainsi de la proposition formulée par la majorité de la commission. Le projet a donc été renvoyé à la commission afin que celle-ci procède à la discussion par article. Avec la voix prépondérante de son président, la commission a proposé de rejeter le projet. S'agissant de l'art. 16, elle a en outre proposé d'introduire un al. 2bis et de modifier l'al. 3. En vertu de l'al. 2bis, les cantons décident si, au sein d'une même caisse de compensation pour allocations familiales, le même taux de cotisation est appliqué au revenu soumis aux cotisations AVS des salariés et au revenu des personnes exerçant une activité lucrative indépendante. Quant à l'al. 3, il retire aux cantons la compétence leur permettant de décider que les cotisations des indépendants ne sont prélevées que sur la part de leur revenu équivalent au montant maximum du gain assuré dans l'assurance-accidents obligatoire. Le conseil a adopté la proposition relative à l'art. 16 par 32 voix contre 11.

Le principal point de discordance concernait les allocations familiales destinées aux agriculteurs indépendants. Contrairement à la proposition de la majorité de la commission, qui souhaitait obliger les agriculteurs indépendants à financer eux-mêmes les allocations familiales, le Conseil des Etats a décidé, par 27 voix contre 16, de s'en tenir au droit en vigueur, qui prévoit le financement des allocations des agriculteurs est assuré par la Confédération et les cantons. La majorité a argué que si ceux-ci étaient

assujettis à l'art. 16 de la LAFam (financement), comme les indépendants, cela constituerait un énorme pas en arrière dans le domaine de la protection sociale des familles d'agriculteurs.
Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet par 22 voix contre 20.

Suivant la proposition de sa commission, le **Conseil national** s'est rallié à la décision du Conseil des Etats.

Au vote final, la loi a été adoptée par 98 voix contre 88 au Conseil national et par 23 voix contre 20 au Conseil des Etats.

07.055 LPP. Révision partielle. Réforme structurelle

Message du 15 juin 2007 concernant la révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (réforme structurelle) (FF 2007 5381)

Situation initiale

Le message présente deux projets de modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP). Le premier, relatif à la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle, comprend pour l'essentiel les éléments suivants:

- renforcement de la surveillance par la cantonalisation ou la régionalisation de la surveillance directe et délimitation claire des tâches et de la responsabilité des acteurs concernés;
- renforcement de la haute surveillance par la création d'une commission fédérale de haute surveillance, indépendante administrativement et financièrement du Conseil fédéral, dotée d'un secrétariat indépendant mais rattaché administrativement à l'OFAS;
- inscription de dispositions supplémentaires en matière de gouvernance.

Le second projet prévoit des mesures destinées à favoriser la participation des travailleurs âgés au marché de l'emploi.

Le 29 janvier 2003, le Conseil fédéral a adopté un programme intitulé "Garantie et développement de la prévoyance professionnelle". Dans ce cadre, il a créé une commission d'experts en vue d'optimiser la surveillance de la prévoyance professionnelle (commission d'experts Optimisation). Celle-ci a remis un rapport en avril 2004 et, en août de la même année, le Conseil fédéral a décidé d'instituer une commission de suivi (commission d'experts Réforme structurelle) chargée de rédiger avant la fin 2005 un rapport, destiné à être mis en consultation, sur le renforcement de la surveillance et de la haute surveillance. Le 17 mars 2006, le Conseil fédéral a pris acte de ce rapport et a confié au Département fédéral de l'intérieur le mandat d'élaborer pour la fin juin 2006 un projet de révision de la LPP. Le projet mis en consultation se fondait en grande partie sur les recommandations de la commission d'experts Réforme structurelle. Toutefois, les paramètres tels que le taux de conversion et le taux d'intérêt minimal n'y figuraient pas, non plus que les directives en matière de placement, car ils font l'objet de projets séparés.

La procédure de consultation a montré que si tous les participants sont favorables à l'objectif d'un renforcement de la surveillance et de la haute surveillance, il n'y a pas de consensus sur la manière d'atteindre cet objectif. Compte tenu des exigences contradictoires formulées par les personnes et les organes consultés, le projet de révision reprend les grandes lignes du projet mis en consultation. La variante d'une surveillance unique pour les fondations collectives et les fondations communes, proposée lors de la consultation, est abandonnée, car elle a été rejetée par la grande majorité des participants.

Un nouvel élément a été intégré dans le projet de révision suite aux cas Swissfirst et First Swiss: il s'agit de dispositions sur des règles de comportement en matière de gestion des institutions de prévoyance (gouvernance des fonds de pension). D'une part, elles précisent les exigences en matière d'intégrité et de loyauté des responsables de caisses de pensions et, d'autre part, elles reformulent les dispositions concernant les affaires personnelles, les conflits d'intérêts, le paiement de rétrocessions et la déclaration d'avantages personnels. Il s'agit avant tout des modifications suivantes: l'interdiction des placements parallèles ("parallel running"), l'obligation de transférer les rétrocessions à l'institution de prévoyance et l'examen de certaines affaires par l'organe de révision.

Le second projet de révision contient deux mesures en faveur des travailleurs âgés, destinées à faciliter leur participation au marché de l'emploi. Premièrement, les règlements pourront prévoir la possibilité pour les assurés de compenser dans une certaine mesure les réductions de salaire survenant peu avant leur

retraite par une augmentation de leurs propres cotisations, afin d'éviter une réduction de leurs prestations de prévoyance. En second lieu, les salariés qui travaillent au-delà de l'âge ordinaire de la retraite doivent pouvoir rester assurés, de façon à améliorer par des cotisations à la prévoyance professionnelle les prestations qu'ils toucheront ultérieurement. Ces deux mesures sont facultatives pour les assurés. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

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

16.09.2008	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
16.09.2009	CN	Divergences.
08.12.2009	CE	Divergences.
02.03.2010	CN	Divergences.
10.03.2010	CE	Divergences.
15.03.2010	CN	Adhésion.
19.03.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.
19.03.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) (Mesures destinées à faciliter la participation des travailleurs âgés au marché de l'emploi)

16.09.2008	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
16.09.2009	CN	Divergences.
08.12.2009	CE	Adhésion.
11.12.2009	CE	La loi est adoptée au vote final.
11.12.2009	CN	La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** est entré en matière sur les deux projets, aucune proposition de non-entrée en matière n'ayant été déposée. Dans le cadre du débat d'entrée en matière, le rapporteur de la commission chargée de l'examen préalable, Urs Schwaller (CEg, FR), a souligné que celle-ci tenait beaucoup à ce que les domaines de compétence des différents intervenants restent clairement délimités : ainsi, l'organe de révision d'une caisse ne devrait pas se mêler de sa direction opérationnelle, mais se concentrer sur sa tâche propre, soit sur la vérification du respect des prescriptions légales. Par contre, Ernst Leuenberger (S, SO) a soulevé la question de savoir s'il ne conviendrait pas de soumettre l'activité des organes des caisses à des règles plus strictes. A l'issue du débat, le conseil a adopté la majeure partie des amendements proposés par sa commission.

A propos du projet 1, le conseil a décidé, sur proposition de sa commission, que dans le cas des institutions de prévoyance organisées en sociétés coopératives, l'administration pourrait se charger des tâches relevant de l'organe suprême de l'institution, à condition que celles-ci ne fassent pas partie des tâches que l'assemblée générale n'est pas autorisée à déléguer. Il a également décidé, par 21 voix contre 20, de renoncer à ce qu'il soit exigé explicitement que les personnes chargées de gérer ou d'administrer une institution de prévoyance jouissent " d'une bonne réputation ", comme le demandaient le Conseil fédéral et une minorité de la commission emmenée par Christine Egerszegi (RL, AG) : le conseil a considéré en effet qu'en exigeant que ces personnes offrent " toutes les garanties d'une activité irréprochable ", l'article pré-supposait déjà implicitement qu'elles jouissent d'une telle réputation. Sur la question des actes juridiques passés par une institution avec des personnes proches, la chambre haute a suivi le Conseil fédéral en demandant que l'organe de révision vérifie si les actes qui lui sont annoncés garantissent les intérêts de l'institution de prévoyance. Une proposition individuelle de Konrad Graber (CEg, LU) qui prévoyait que, dans ce but, l'organe de révision pourrait " demander à l'institution de prévoyance de lui fournir une preuve que ces actes juridiques ne sont pas abusifs et qu'ils se conforment aux conditions usuelles du marché ", a par contre été rejetée par 24 voix contre 12. Le Conseil des Etats a par ailleurs biffé une disposition permettant au Conseil fédéral de prévoir des conditions d'agrément supplémentaires pour les organes de révision des institutions de prévoyance collectives ou communes, jugeant que de telles conditions supplémentaires pourraient, en cas de nécessité, être introduites sur la

base de la loi sur la surveillance de la révision. Sans étendre les compétences des sociétés de révision, le conseil a précisé leur cahier des charges, en mentionnant qu'elles vérifieront la conformité aux dispositions légales et réglementaires non seulement de l'organisation et de la gestion des institutions, mais aussi de leurs placements. Le projet du Conseil fédéral attribuait à l'organe de révision la tâche de vérifier si, en cas de découvert, l'institution de prévoyance a pris les mesures nécessaires pour rétablir une couverture complète ; sur proposition de sa commission et contre la volonté du Conseil fédéral, le conseil a décidé, par 24 voix contre 10, de compléter le projet en précisant que, dans un tel cas, l'organe de révision doit vérifier si les mesures prises l'ont été en collaboration avec un expert en matière de prévoyance professionnelle. C'est aussi sur proposition de sa commission que le conseil a décidé, par 20 voix contre 4, de biffer un alinéa qui donnait au Conseil fédéral la compétence de régler les rapports des organes de révision et de leurs associations professionnelles avec les autorités de surveillance et la Commission de haute surveillance. Le Conseil des Etats a aussi apporté quelques amendements aux dispositions concernant l'agrément des experts en matière de prévoyance professionnelle. Il a en outre inscrit dans la loi l'obligation pour les institutions de prévoyance d'élire non seulement un organe de révision, mais aussi un expert en matière de prévoyance professionnelle. Par 25 voix contre 16, il a rejeté la proposition d'une minorité de la commission, emmenée par Bruno Frick (CEg, SZ), qui demandait de compléter le cahier des charges des experts, de manière à ce que ceux-ci doivent non seulement examiner périodiquement si l'institution de prévoyance présente la garantie qu'elle peut remplir ses engagements, mais encore si son " activité de placement vise la concordance à moyen et à long terme entre la fortune placée et les engagements de l'institution ". Il a en outre biffé une disposition proposée par le Conseil fédéral et prévoyant que celui-ci réglerait les rapports des experts en matière de prévoyance professionnelle et de leurs associations professionnelles avec les autorités de surveillance et la Commission de haute surveillance ; il en a fait de même avec un alinéa dans lequel le Conseil fédéral entendait limiter à cinq ans l'agrément des experts en matière de prévoyance professionnelle. Sur proposition de sa commission, le conseil a, pour la première fois, défini formellement dans la loi les fondations de placement, leur accordant le statut d'institutions communes de placement des institutions de prévoyance. Il a en outre introduit dans la loi cinq articles nouveaux (53g à 53k), définissant le but des fondations de placement et contenant des dispositions générales sur leur organisation, leur fortune et leur responsabilité, tout en donnant au Conseil fédéral la compétence d'édicter les dispositions d'exécution correspondantes.

Le Conseil des Etats a aussi apporté certains amendements aux nouvelles dispositions proposées par le Conseil fédéral en matière de surveillance et de haute surveillance des institutions de prévoyance. Ainsi, alors que le Conseil fédéral avait proposé d'exiger que l'autorité de surveillance soit indépendante sur les plans légal, financier et administratif, la chambre haute a décidé de demander seulement qu'elle " exerce sa mission de manière autonome ". Elle a aussi résolu de limiter à quatre ans la durée des mandats de la Commission de haute surveillance, composée de sept à neuf membres. La proposition d'une minorité de la commission issue de la gauche et emmenée par Anita Fetz (S, BS), qui prévoyait que chacun des partenaires sociaux soit représenté au sein de cette commission par deux membres au lieu d'un, a été rejetée par 22 voix contre 8. Le Conseil des Etats a complété le cahier des charges de la Commission de haute surveillance, en lui confiant la tâche de surveiller le fonds de garantie et l'institution supplétive, comme le prévoyait le Conseil fédéral, mais aussi les fondations de placement, dans le but d'unifier la pratique de la surveillance. Le conseil a approuvé l'introduction d'une taxe annuelle de surveillance destinée à financer ce nouvel organe ; par 20 voix contre 17, il a adopté une proposition individuelle de Rolf Büttiker (RL, SO) demandant que cette taxe, perçue auprès des autorités de surveillance des institutions de prévoyance, ne soit pas calculée en fonction du nombre d'institutions de prévoyance surveillées et du montant de leur réserve mathématique, comme le proposait le Conseil fédéral, mais en fonction du nombre des institutions de prévoyance surveillées et du nombre de leurs assurés. Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté le projet ainsi amendé à l'unanimité, par 35 voix.

Le projet 2 a été modifié sur un seul point. Le conseil a décidé qu'en cas de baisse de salaire d'un assuré âgé de 58 ans au moins, il serait possible de maintenir la prévoyance au niveau du dernier gain assuré " au plus tard jusqu'à l'âge réglementaire ordinaire de la retraite ". Le Conseil des Etats a adopté le projet ainsi modifié par 34 voix sans opposition.

Le conseil a enfin examiné le projet 3, qui revenait sur le projet de révision totale de la loi sur la Caisse fédérale de pensions (05.073 n), que la chambre haute avait décidé, lors de la session d'automne 2006, de renvoyer à la commission, en la chargeant d'examiner de nouvelles solutions. Le Conseil des Etats

s'est rallié à l'argumentation de sa commission, qui estimait que les bases légales requises figuraient désormais dans la LPP et qu'il convenait désormais de les appliquer avec rigueur. Le conseil a donc adopté ce projet par 33 voix sans opposition.

Au **Conseil national**, comme à la Chambre haute, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Comme l'a expliqué son rapporteur, Rudolf Rechsteiner (S, BS), la commission a adopté à l'unanimité la plupart des dispositions des projets. Certaines d'entre elles ont cependant été précisées, donnant lieu à une série de propositions de commission qui s'écartaient des décisions du Conseil des Etats.

Dans son examen du projet 1, le Conseil national a tenu, contre l'avis du Conseil des Etats, à ce qu'il soit explicitement demandé aux personnes chargées de gérer ou d'administrer une institution de prévoyance de "jouir d'une bonne réputation"; sa commission avait rappelé que la loi sur les banques, la loi sur les placements collectifs et la loi sur les maisons de jeu contiennent des dispositions analogues. Le conseil a donc décidé, sans opposition, de revenir à la formule originellement proposée par le Conseil fédéral. Par ailleurs, il a aussi complété le cahier des charges de l'organe de révision en l'obligeant à informer l'autorité de surveillance compétente, s'il constate qu'un acte juridique passé par une institution de prévoyance avec des personnes proches est abusif ou ne se conforme pas aux conditions usuelles du marché. En outre, le conseil a introduit dans la loi une disposition demandant aux institutions de prévoyance de mentionner dans leur rapport annuel le nom et la fonction de tous les experts, conseillers en placement et gestionnaires en placement auxquels elles ont fait appel. Sur les dispositions régissant la vérification annuelle de la gestion et de la comptabilité d'institutions de prévoyance, la chambre du peuple s'est ralliée au projet du Conseil fédéral, renonçant à obliger les institutions à recourir à un expert en matière de prévoyance professionnelle, en plus de l'organe de révision. Elle a aussi suivi la proposition du Conseil fédéral qui visait à ce que les institutions de prévoyance chargent un expert agréé en matière de prévoyance professionnelle de vérifier périodiquement si l'institution offre la garantie qu'elle peut remplir ses engagements et si les dispositions réglementaires relatives aux prestations et au financement sont conformes aux normes légales. Le Conseil national a ouvert une autre divergence avec la chambre des cantons en autorisant le Conseil fédéral, comme celui-ci le proposait, à introduire des conditions d'agrément supplémentaires pour la révision des institutions de prévoyance collectives ou communes. Il est aussi intervenu sur la question de l'agrément des experts en matière de prévoyance professionnelle, en limitant cet agrément à cinq ans, comme le Conseil fédéral l'avait proposé au départ. Le Conseil national a encore créé deux divergences avec la Chambre haute à propos des nouvelles dispositions que celle-ci a introduites pour réglementer les activités des fondations de placement, sur la question de la gestion de la fortune. Tout d'abord, elle a adopté, par 146 voix contre 2, une proposition individuelle de Jürg Stahl (V, ZH) demandant que l'assemblée des investisseurs ne soit pas le seul organe habilité à édicter des dispositions sur le placement de la fortune de la fondation, mais que le conseil de fondation puisse également recevoir cette compétence, pour autant que les statuts le prévoient. Ensuite, par 86 voix contre 79, elle s'est ralliée à la proposition d'une minorité bourgeoise de la commission, emmenée par Marianne Kleiner (RL, AR), demandant qu'un groupe de placement puisse se composer de droits égaux et sans valeur nominale d'un ou de plusieurs investisseurs. Sur la question de la surveillance et de la haute surveillance, la chambre du peuple s'est ralliée dans une large mesure à la chambre des cantons, tout en apportant toutefois quelques amendements au projet. Ainsi, elle a préféré la proposition du Conseil fédéral prévoyant que " l'autorité de surveillance doit être indépendante sur les plans légal, financier et administratif " à celle du Conseil des Etats qui demandait seulement qu'elle " exerce sa mission de manière autonome ". Une proposition d'une minorité de la commission, issue des rangs de l'UDC et emmenée par Guy Parmelin (V, VD), qui demandait qu'au lieu de prévoir une autorité de surveillance décentralisée dans chaque canton, la loi charge le Conseil fédéral de désigner une autorité unique chargée d'exercer la surveillance sur les institutions de prévoyance, le fonds de garantie, l'institution supplétive et les fondations de placement, a été écartée par 117 voix contre 46. Une autre proposition de la même minorité, qui visait à renoncer tout à fait à la création de la Commission de haute surveillance et de son secrétariat, a été rejetée par 119 voix contre 47. Kurt Fluri (RL, SO) a présenté une proposition individuelle précisant une disposition adoptée par le Conseil des Etats qui chargeait le Conseil fédéral de " déterminer un capital de prévoyance initial et des prestations de garantie pour les institutions de prévoyance collectives ou communes " : selon cette proposition, que le conseil a adoptée par 154 voix contre 1, cette disposition ne s'appliquera qu'aux " créations d'institutions de prévoyance collectives ou communes ". Enfin, le Conseil national a complété la liste des délits qui seront punis de l'emprisonnement pour six mois au plus ou d'une amende de 30 000 francs au plus, de manière à ce que, à l'avenir, soit

également frappé d'une telle sanction celui qui " n'aura pas communiqué les avantages financiers ou les rétrocessions liés à l'administration de la fortune ou les aura gardés pour lui, à moins qu'ils ne soient indiqués expressément à titre d'indemnité et chiffrés dans le contrat d'administration de la fortune. " Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a approuvé le projet 1 par 151 voix contre 7.

Dans l'examen du projet 2, le Conseil national n'a ouvert qu'une seule divergence avec le Conseil des Etats. Par 94 voix contre 70, il a adopté une proposition individuelle de Pierre Triponez (RL, BE) selon laquelle une institution de prévoyance pourra prévoir dans son règlement la possibilité, pour les assurés ayant atteint l'âge de 58 ans et dont le salaire diminue de la moitié au plus, de demander le maintien de leur prévoyance au niveau du dernier gain assuré. Le Conseil fédéral et le Conseil des Etats avaient proposé la même disposition, mais prévoyaient qu'elle ne s'applique qu'aux personnes dont le salaire diminuerait d'un tiers au plus. Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a approuvé le projet 2 par 166 voix, soit à l'unanimité.

Dans la phase d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a éliminé la dernière divergence subsistant avec le Conseil national à propos du Projet 2, sans qu'aucune autre proposition n'ait été déposée.

Dans le cadre de ses délibérations sur le projet 1, le Conseil des Etats n'a éliminé que quelques-unes de ses divergences avec le Conseil national, maintenant la plupart de ses décisions antérieures dans les domaines de la vérification, de l'agrément des organes de révision, de l'agrément des experts et de la surveillance, sans que d'autres propositions ne soient déposées.

Sur la proposition du conseiller aux Etats Rolf Büttiker (RL, SO), le conseil a décidé, par 20 voix contre 11, de se rallier à la décision du Conseil national et d'exiger que les personnes chargées de gérer une institution de prévoyance jouissent d'une " bonne réputation ". La chambre haute a par contre décidé, par 23 voix contre 12, de biffer l'alinéa introduit par le Conseil national et repris sous une forme légèrement modifiée dans une proposition individuelle de la conseillère aux Etats Simonetta Sommaruga (S, BE), qui demandait que les noms et les fonctions des experts, conseillers en placement et courtiers (CN : " gestionnaires en placement ") auxquels une institution de prévoyance a fait appel figurent dans son rapport annuel. En outre, sur proposition de sa commission et par 26 voix contre 8, le Conseil des Etats a confirmé sa volonté de biffer une disposition proposée à l'origine par le Conseil fédéral et réintroduite par le Conseil national, qui attribuait aux organes de révision des institutions de prévoyance la tâche de vérifier si celles-ci ont communiqué à l'autorité de surveillance les indications et informations exigées par la loi. La disposition adoptée par la chambre basse prévoyant qu'un groupe de placement serait divisé en droits égaux et sans valeur nominale d'un ou de plusieurs investisseurs a également donné lieu à un débat. Une proposition individuelle de Simonetta Sommaruga (S, BE) demandant le maintien de la version initiale du Conseil des Etats, qui exigeait qu'un groupe de placement se compose obligatoirement de droits de plusieurs investisseurs, a été repoussée par 23 voix contre 16. Enfin, dans le domaine de la surveillance, le conseil a décidé de maintenir sa formule prévoyant que " l'autorité de surveillance exerce sa mission de manière autonome " et il a rejeté, par 24 voix contre 11, la formule proposée par le Conseil fédéral et le Conseil national, selon laquelle cette autorité " doit être indépendante sur les plans légal, financier et administratif ".

Ainsi que l'a rappelé le rapporteur de la commission, Meinrado Robbiani (CEg, TI), devant le **Conseil national**, la commission chargée de l'examen préalable s'est penchée sur les 12 divergences qui subsistaient à l'issue de la procédure d'élimination des divergences au conseil prioritaire. Si la commission a proposé à son conseil de se rallier, dans 9 des 12 cas, aux décisions prises par le Conseil des Etats, elle a par contre invité le Conseil national à maintenir sa décision concernant les trois dispositions restantes, considérées par la commission comme les plus importantes du projet de révision. Le Conseil national a suivi toutes les propositions de sa commission : aucune autre proposition n'ayant été déposée, il a maintenu sa version de l'art. 51c, al. 4, laquelle contraint l'institution de prévoyance à faire figurer dans son rapport annuel le nom et la fonction des experts, des conseillers en placement et des gestionnaires en placement auxquels elle a fait appel. C'est également sans opposition que le conseil a confirmé sa décision initiale à propos de l'art. 52, al. 1. Ce dernier prévoit d'attribuer à l'organe de surveillance la responsabilité des dommages causés, intentionnellement ou par négligence, par l'administration ou la direction d'une institution de prévoyance. Enfin, le conseil a décidé de maintenir la disposition selon laquelle une autorité de surveillance cantonale doit être indépendante sur les plans légal, financier et administratif (art. 61, al. 3).

Lors de la deuxième phase d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** s'est aligné sur le Conseil national en ce qui concerne deux des trois divergences restantes. C'est sans opposition qu'il a décidé d'adopter la disposition introduisant l'obligation pour une institution de prévoyance de mentionner le nom et la fonction des conseillers en placement dans son rapport annuel d'une part, et la disposition attribuant à l'organe de révision la responsabilité pour les dommages causés intentionnellement ou par négligence à une institution de prévoyance d'autre part. S'agissant de l'indépendance des autorités de surveillance, la commission chargée de l'examen préalable souhaitait en revanche conserver la formulation adoptée par son conseil. Une proposition individuelle déposée par Alex Kuprecht (V, SZ) a finalement mis les deux conseils d'accord : celle-ci définit l'autorité de surveillance comme un établissement de droit public doté de la personnalité juridique, et n'étant soumise à aucune directive dans l'exercice de ses fonctions d'autorité de surveillance. Après le retrait de la proposition de commission, annoncé par le rapporteur de la commission Urs Schwaller (CEg, FR), le Conseil des Etats a adopté la proposition Kuprecht.

Suivant sa commission, le **Conseil national** s'est rallié à cette formulation, sans qu'aucune autre proposition n'ait été déposée.

Au vote final, le projet 1 a été adopté par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 192 voix contre 0 au Conseil national. Le projet 2 a été adopté, respectivement par 39 voix contre 0 et par 190 voix contre 2.

07.436 Initiative parlementaire (Susanne Leutenegger Oberholzer). Ne pas discriminer les travailleurs âgés. Modification de la loi sur le libre passage

Rapport de la commission CN: 14.01.2009 (FF 2009 929)
Avis du Conseil fédéral: 25.02.2009 (FF 2009 937)

Situation initiale

Le 9 novembre 2007, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a décidé, à l'unanimité, de donner suite à l'initiative parlementaire citée en titre, déposée le 6 juin 2007 par la conseillère nationale Susanne Leutenegger Oberholzer. Le 19 février 2008, la commission homologue a approuvé cette décision, également à l'unanimité.

Selon la législation en vigueur, les règlements des institutions de prévoyance peuvent prévoir que les assurés, en cas de dissolution des rapports de travail entre l'âge réglementaire minimal ouvrant le droit à la retraite anticipée et l'âge réglementaire ordinaire de la retraite, sont contraints de percevoir la rente de vieillesse anticipée et ne peuvent ainsi exiger aucune prestation de libre passage, ce même s'ils poursuivent l'exercice d'une activité lucrative.

La résolution de ce problème passe par la modification des bases légales concernées.

Le projet de loi a pour principal objectif de mettre fin au versement d'office de rentes du deuxième pilier tel qu'on l'observe parfois aujourd'hui. Il se fonde sur le dispositif prévu dans le projet de 11e révision de l'AVS (y compris les compléments apportés par le Parlement au cours des délibérations), adapté en fonction de l'évolution de la situation.

La solution proposée reprend en particulier la condition que seul l'assuré qui poursuit l'exercice d'une activité lucrative ou s'annonce à l'assurance-chômage peut encore faire valoir une prétention à une prestation de libre passage.

Le Conseil fédéral est favorable à cette réglementation. Soucieux d'éliminer les obstacles dans le domaine des assurances sociales susceptibles d'écarter du marché du travail les travailleurs âgés, il se propose également d'introduire une réglementation allant dans ce sens. Il comprend par ailleurs la décision de la commission de ne pas attendre l'entrée en vigueur de la 11e révision de l'AVS pour adapter ponctuellement la réglementation actuelle. (Source : Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil national et Avis du Conseil fédéral)

Délibérations

- 09.11.2007 - Décidé de donner suite à l'initiative.
- 19.02.2008 - Adhésion.

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

19.03.2009 CN Décision conforme au projet de la Commission.

04.06.2009 CE Adhésion.

12.06.2009 CN La loi est adoptée au vote final.

12.06.2009 CE La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national** comme au **Conseil des Etats**, les rapporteurs des commissions ont rappelé la situation actuelle et les inconvénients qui en découlent. Un travailleur âgé qui perd son emploi ou souhaite accepter un autre poste peut être contraint par sa caisse de pension de prendre une retraite anticipée s'il a atteint l'âge minimal prévu. Ce travailleur subira alors plusieurs préjudices: la réduction du montant de la rente qu'il aurait dû toucher, l'augmentation de son revenu imposable s'il continue d'exercer une activité lucrative et, enfin, la prise en compte de sa rente s'il fait valoir ses droits à l'assurance-chômage. Le projet de loi ayant obtenu l'appui de tous les groupes, il a été adopté dans les deux conseils sans discussion.

Au vote final, la loi a été adoptée par 188 voix contre 3 au Conseil national et par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats.

08.047 Loi fédérale sur l'assurance-accident. Modification

Message du 30 mai 2008 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (Assurance-accidents et prévention des accidents; organisation et activités accessoires de la CNA) (FF 2008 4877)

Situation initiale

L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA), en 1984, a instauré la soumission de tous les travailleurs occupés en Suisse à l'assurance obligatoire contre les accidents et les maladies professionnels et contre les accidents non professionnels. Ont de plus été admis à participer à la gestion de ladite assurance - en plus de la CNA - des assureurs privés, des caisses-maladie et des caisses publiques d'assurance-accidents. Sur le fond, la LAA a fait ses preuves, raison pour laquelle la loi n'a pas été revue systématiquement jusqu'ici. Il y a bien eu diverses modifications ponctuelles en lien avec la révision d'autres lois d'assurances sociales et diverses questions isolées ont en outre été approfondies, mais pendant de longues années l'urgence d'une discussion générale sur la LAA ne s'est pas fait sentir. La présente révision constitue le premier réexamen de la LAA qui prenne en compte l'ensemble des attentes, des expériences et des évolutions depuis l'entrée en vigueur de la loi.

Contexte

Depuis quelques temps, les divergences de conception et d'exigences en matière de financement de l'assurance LAA s'accroissent entre les sociétés d'assurance privées et l'institution de droit public qu'est la CNA. En outre, le durcissement de la concurrence entre les assureurs a mis en évidence la nécessité de régler de façon nouvelle divers points qui, jusqu'ici, avaient été résolus d'un commun accord. Il est apparu également qu'après l'introduction de la prévoyance professionnelle obligatoire en 1985, des cas de surindemnisation avec les prestations de l'assurance-accidents obligatoire étaient survenus, surtout pour des personnes victimes d'un accident peu avant l'âge ordinaire de la retraite selon l'AVS. Ce type de cas, qui n'avaient pas été reconnus comme tels auparavant, doit impérativement être éliminé.

La loi doit également être adaptée sur d'autres points de nature plus technique.

La prise de conscience de la nécessité de structures transparentes (gouvernement d'entreprise), de même que les expériences faites depuis lors, révèlent clairement qu'il est indispensable d'adapter l'organisation de la CNA aux exigences auxquelles une entreprise moderne doit satisfaire en la matière.

Contenu et structure

Sur le plan du contenu, le message traite des modifications touchant les prestations, le financement et l'organisation de l'assurance LAA, ainsi que celles concernant les prescriptions relatives à la prévention des accidents et des maladies professionnels. En outre, l'assurance-accidents des personnes au chômage, que le législateur avait omis d'ancrer dans la LAA, y est désormais inscrite explicitement. La loi fixe également de nouvelles règles concernant l'organisation de la CNA et les activités accessoires qu'elle est autorisée à pratiquer.

Comme il est aisé de distinguer clairement les modifications concernant l'organisation de la CNA des thèmes qui touchent les assurés et l'ensemble des assureurs LAA, le projet a été scindé en deux pour permettre au Parlement d'examiner les modifications de loi proposées en deux paquets distincts. Cela dit, les considérations générales exposées au début du message (contexte, travaux préparatoires, procédure de consultation) et à la fin (conséquences, compatibilité avec le droit international, aspects juridiques) sont valables pour les deux paquets. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA) (Assurance-accidents et prévention des accidents)

22.09.2010 CN Le projet 1 est renvoyé au Conseil fédéral, qui est chargé de revoir l'ampleur de la révision et de limiter éventuellement le projet au strict nécessaire. La question de la surindemnisation doit être examinée compte tenu de la prévoyance professionnelle et le projet modifié en conséquence.

01.03.2011 CE Adhésion.

Projet 2

Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA) (Organisation et activités accessoires de la CNA)

11.06.2009 CN L'examen du projet 2 est reporté jusqu'à ce que la décision finale concernant l'entrée ou la non-entrée en matière sur le projet 1 ait été prise ou jusqu'à ce que le Conseil national ait procédé à un vote sur l'ensemble du projet 1.

01.03.2011 CE Adhésion.

Projet 1

Plus d'une année après la parution du message, le Conseil national a décidé d'entrer en matière, bien que sa commission ait rejeté le projet au vote sur l'ensemble par 6 voix contre 5 et 15 abstentions. Les 35 propositions de minorité démontraient, à elles seules, qu'aucun compromis n'avait pu être trouvé en commission. Les rapporteurs ont évoqué les principaux points de discorde, soit la pertinence de la révision et le rôle des différents acteurs qui appliquent la protection contre les accidents, à savoir les assureurs privés et la CNA. Pour la minorité CEG de la commission emmenée par Thérèse Meyer (CEG, FR), la décision première de la commission d'entrer en matière (17 voix contre 7 et 1 abstention) et son refus de renvoyer l'objet au Conseil fédéral (16 voix contre 8) prouvaient deux choses : premièrement que la commission estimait une révision nécessaire, deuxièmement que le projet du Conseil fédéral constituait une base de discussion adéquate. Les arguments de la minorité ont été entendus puisque l'entrée en matière a finalement été acceptée par 102 voix contre 80. Seuls les groupes socialiste et verts, ainsi qu'un tiers du groupe UDC ont refusé de redonner à la commission l'occasion de se pencher sur le projet.

Une année plus tard, à la session d'automne 2010, le Conseil national, contre l'avis de la majorité de sa commission, a adopté la proposition de Werner Messmer (RL, TG) par 108 voix contre 63 et 4 abstentions, et renvoyé l'objet au Conseil fédéral avec mandat de revoir l'ampleur de la révision et d'examiner la question de la surindemnisation compte tenu de la prévoyance professionnelle. Une autre proposition de renvoi issue d'une minorité UDC de la commission avait auparavant été écartée par 121 voix contre 44. Les porte-parole des groupes CEG et RL avaient au préalable recommandé de rejeter les propositions de renvoi, estimant qu'il était encore possible d'arriver à un compromis, mais ils ont été suivis seulement par une moitié du groupe CEG et une majorité du groupe RL. Le groupe UDC s'est quant à lui, comme son porte-parole l'avait annoncé, divisé équitablement entre partisans et adversaires du renvoi. Le conseiller fédéral Didier Burkhalter en charge du dossier, a souligné l'aspect un brin surréaliste de la décision. Le gouvernement se voit ainsi confier la tâche de limiter une révision dont l'ampleur n'est due qu'aux modifications apportées par la commission.

Au **Conseil des Etats**, le rapporteur de la commission a fustigé la manière dont le Conseil national avait traité cet objet, mais néanmoins recommandé, avec une certaine frustration, de se rallier à la Chambre du peuple. La proposition de la commission n'a pas été contestée.

Projet 2

La commission ayant décidé de ne pas entrer en matière sur le projet 1, elle a déposé une motion d'ordre demandant de reporter l'examen du projet 2. Pour le rapporteur de la commission, les deux objets sont

liés et les décisions prises dans le projet 1 pourraient avoir des conséquences sur l'organisation de la CNA, dont la révision est le but du projet 2. Les groupes vert et socialiste se sont, quant à eux, opposés au report du traitement, arguant que le projet 2 permettrait à la CNA de résoudre ses problèmes organisationnels et la renforcerait. Par 93 voix contre 56 et 2 abstentions, le **Conseil national** a suivi sa commission.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié au Conseil national.

08.062 Loi sur l'assurance-chômage. 4ème révision

Message du 3 septembre 2008 relatif à la modification de la loi sur l'assurance-chômage (FF 2008 7029)

Situation initiale

Afin de restaurer l'équilibre financier de l'assurance-chômage, le taux de cotisation doit être relevé de 2,0 à 2,2 %, et les prestations doivent être réduites d'environ 500 millions de francs. En vue d'amortir les dettes cumulées par l'assurance, une augmentation supplémentaire de 0,1 point de pourcentage du taux de cotisation et une cotisation dite de solidarité de 1 % doivent être introduites temporairement.

Contexte

La loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI) a fait l'objet d'une révision importante en 1995 pour répondre à une forte augmentation du chômage au début des années 90. La création des offices régionaux de placement, a permis de professionnaliser le service de placement des personnes au chômage, de fortement axer l'assurance-chômage sur la réinsertion et de fixer le cadre légal d'une large gamme d'instruments concernant les mesures d'intégration. Depuis cette révision, l'assurance-chômage a la possibilité de réagir rapidement et de manière flexible en cas de détérioration du marché du travail. La révision du 22 mars 2002 a introduit une nouvelle stratégie de financement visant à équilibrer les recettes et les dépenses de l'assurance sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, en tablant, indépendamment des fluctuations conjoncturelles, sur une moyenne de 100 000 chômeurs. Or, ce chiffre s'est avéré être trop faible. En 2007, malgré la bonne conjoncture et le recul du chômage, l'assurance n'a pas pu commencer à rembourser ses dettes, lesquelles s'élèvent encore à 4,8 milliards de francs. En cas d'un ralentissement de la conjoncture, le plafond d'endettement fixé à l'art. 90c, al. 1, LACI serait vite dépassé. Selon cette disposition, le Conseil fédéral est contraint d'augmenter le taux de cotisation lorsque la dette dépasse un certain montant. De ce fait, la révision vise un rapide assainissement des finances de l'assurance-chômage.

Contenu du projet

La révision part de l'idée que l'assurance-chômage a fait ses preuves durant la dernière phase de récession et qu'il n'y a pas lieu de couper dans les prestations de base. En revanche, il est nécessaire de faire des économies là où les dispositions en vigueur ont des effets indésirables. La révision partielle vise donc les trois objectifs suivants:

équilibrer les comptes,

amortir la dette,

renforcer le principe d'assurance en éliminant les incitations indésirables et en augmentant l'efficacité des mesures de réinsertion.

Conformément à la décision du Conseil fédéral du 22 novembre 2006, ces objectifs doivent être atteints en équilibrant recettes supplémentaires et économies. La mise en oeuvre doit essentiellement reposer sur les mesures suivantes:

Prendre une moyenne de chômeurs plus élevée pour calculer le financement de l'assurance.

Augmenter le taux de cotisation de 0,2 point pour atteindre l'équilibre financier, et prévoir des mesures d'économie du même ordre de grandeur au moins.

La réduction des coûts sera avant tout mise en oeuvre par le renforcement du principe d'assurance en éliminant les incitations indésirables et en augmentant l'efficacité des mesures de réinsertion.

A titre temporaire, augmenter le taux de cotisation de 0,1 point de pourcentage et introduire une cotisation dite de solidarité de 1 % portant sur les tranches de salaires situées entre le montant maximum du gain assuré et deux fois et demie ce montant (actuellement de 126 000 à 315 000 Fr.). (Source: message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI)

08.06.2009	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
09.12.2009	CN	Divergences.
02.03.2010	CE	Divergences.
10.03.2010	CN	Divergences.
15.03.2010	CE	Adhésion.
19.03.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.
19.03.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, tous les camps sont convenus de la nécessité de légiférer. Le conseil est donc entré en matière sans qu'aucune autre proposition n'ait été déposée.

Urs Schwaller (CEg, FR), rapporteur de la commission chargée de l'examen préalable, a expliqué que l'apparition de la crise économique avait incité la commission à faire actualiser tous les chiffres du message avant d'aborder la discussion par article du projet et à demander l'établissement de trois projections de l'évolution du taux de chômage et de ses conséquences financières. Il a rappelé que ces dernières années, le taux de chômage avait systématiquement dépassé les chiffres qui avaient servi de base à la dernière révision de la LACI - soit une moyenne de 100 000 chômeurs et un taux de chômage de 2,5 % correspondant à une conjoncture " normale ". En avril 2009, ce taux a même provisoirement atteint le seuil record de 3,8 %. Si l'on se réfère aux trois projections susmentionnées, qui reposent sur différentes hypothèses quant à l'évolution du nombre de chômeurs, la dette de l'assurance-chômage passerait au mieux à 13,3 milliards de francs, au pire à 17,3 milliards de francs ces cinq prochaines années au cas où l'on ne procéderait pas à la révision prévue. D'ici la fin 2009, il faut déjà s'attendre à une importante croissance de la dette, qui s'élèvera non plus à 5 milliards, mais à 6,3 milliards de francs. La commission estime donc qu'au vu du montant de la dette accumulée, il est urgent d'agir, d'autant plus que la conjoncture continue de se détériorer. Le projet du Conseil fédéral et les propositions de la commission, qui vont plus loin, permettraient d'économiser près de 1,4 milliard de francs tant au niveau des recettes que des dépenses, ce qui constituerait un pas décisif vers un assainissement à long terme de l'assurance-chômage.

Au cours de la discussion par article, le Conseil des Etats a largement suivi la proposition du Conseil fédéral. Se ralliant à l'avis de la commission, il a toutefois décidé d'introduire des réductions supplémentaires de prestations.

Les propositions des représentants de la gauche, qui prévoyaient des compensations au niveau des recettes, sont restées lettre morte. Quant à la proposition de minorité déposée par Anita Fetz (S, BS) d'augmenter le taux de cotisation sur les gains assurés de 0,3 % au lieu de 0,2 % pour pouvoir procéder à des réductions de prestations modérées, elle a été rejetée par 28 voix contre 8. Egalement déposée par Mme Fetz, une autre proposition de minorité visant à fixer le taux de cotisation à 2,7 % plutôt qu'à 2,3 % jusqu'à ce que le capital propre du fonds de compensation atteigne 1 milliard de francs, a été balayée par 30 voix contre 6.

Au chapitre des prestations, le Conseil des Etats est allé plus loin que le Conseil fédéral sur plusieurs points. Il a par exemple décidé, par 28 voix contre 8, qu'un chômeur de moins de 30 ans devrait aussi accepter un travail qui ne tiendrait pas forcément compte de ses aptitudes ou de l'activité qu'il exerçait précédemment. Par 23 voix contre 14, il a en outre décidé que le délai d'attente avant de percevoir la première indemnité journalière serait prolongé à 10, 15 ou 20 jours - selon le montant du gain assuré - pour les personnes qui n'ont pas d'obligation d'entretien envers des enfants. Enfin, le conseil a décidé sans opposition de biffer une disposition introduite par le Conseil fédéral, prévoyant que l'assurance puisse prendre à sa charge les honoraires perçus par les organismes de microcrédit pour l'examen de demandes de la part d'assurés projetant d'entreprendre une activité indépendante.

Les députés de la Chambre des cantons n'ont laissé aucune chance aux propositions de minorité formulées par des représentants de la gauche, qui demandaient de corriger à la hausse le nombre d'indemnités journalières assurées, de revoir à la baisse la période de cotisation minimale, de continuer à assurer les gains réalisés dans le cadre d'une première participation à une mesure relative au marché du travail financée par les pouvoirs publics, et de libérer les mères sans emploi de l'obligation d'apporter la preuve des efforts fournis pour chercher du travail. La proposition individuelle de Géraldine Savary (S, VD), visant à maintenir la pratique actuelle selon laquelle les indemnités compensatoires sont prises en

considération dans le calcul du gain assuré même lorsque ce calcul est basé sur un gain intermédiaire réalisé durant le délai-cadre de cotisation, n'a pas eu davantage de succès.

Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet par 30 voix contre 8.

Au cours de son premier examen de l'objet, le **Conseil national** est allé encore plus loin que le Conseil des Etats dans les réductions de prestations de l'assurance-chômage. Il a également introduit des modifications au chapitre des recettes.

La commission chargée de l'examen préalable avait, pour divers motifs, rejeté le projet lors du vote sur l'ensemble. Elle a donc proposé au conseil de ne pas entrer en matière, formulant la proposition subsidiaire de procéder à l'examen par article si le conseil devait toutefois en décider autrement. Une minorité de la commission, emmenée par Josef Zisyadis (G, VD), a proposé de renvoyer le projet au Conseil fédéral, avec mandat d'élaborer un projet prévoyant une augmentation du financement par un relèvement du taux de cotisation à 2,4 % et par l'instauration définitive d'une cotisation dite de solidarité de 0,1 % pour les tranches de salaires situées entre le montant maximum du gain assuré et deux fois et demie ce montant.

Au terme d'un débat animé, le Conseil national a décidé d'entrer en matière par 126 voix contre 60, rejetant la proposition de renvoi par 128 voix contre 60. Par 116 voix contre 59, il a également rejeté une motion d'ordre de Roger Nordmann (S, VD), qui demandait le renvoi de l'objet à la commission pour qu'elle procède à un nouvel examen par article. Le conseil a en revanche adopté, par 112 voix contre 60, une motion d'ordre adressée par trois de ses membres (Caspar Baader (V, BL) / Pirmin Bischof (CEg, SO) / Johann Schneider-Ammann (RL, BE)) et demandant d'examiner les dispositions relatives au calcul des cotisations et au taux de cotisation - absolument cruciales pour la révision - à la fin des débats, en même temps que les mesures d'assainissement temporaires prévues dans la disposition transitoire.

En ce qui concerne la définition des conditions personnelles à remplir pour avoir droit à des prestations d'assurance, la Chambre du peuple a largement suivi la Chambre des cantons. Elle a par exemple approuvé, par 114 voix contre 65, la décision selon laquelle un chômeur de moins de 30 ans doit aussi accepter un travail ne tenant pas compte de ses aptitudes ou de l'activité qu'il exerçait précédemment. La proposition de la majorité, qui visait à exclure du champ d'application de cette disposition les personnes ayant charge de famille, de même que les propositions de minorité qui demandaient d'appliquer cette mesure uniquement aux jeunes adultes de moins de 25 ans, voire d'y renoncer, ont été balayées. Quant aux deux propositions de minorité déposées par Susanne Leutenegger Oberholzer (S, BL), qui prévoyaient d'une part de libérer les mères sans emploi, durant les 14 semaines suivant l'accouchement, de l'obligation de fournir la preuve des efforts fournis pour chercher du travail, et d'autre part d'assouplir l'obligation de rechercher un emploi pour les travailleurs de 60 ans et plus, elles ont été rejetées beaucoup moins nettement, par 93 voix contre 84 et 103 voix contre 86.

Sur la question du délai d'attente avant de percevoir la première indemnité journalière, le Conseil national s'est également rallié à l'avis du Conseil des Etats : ce délai sera prolongé pour les personnes qui n'ont pas d'obligation d'entretien envers des enfants, atteignant 10, 15 ou 20 jours selon le montant du gain assuré. Une minorité de la commission, emmenée par Jean-Claude Rennwald (S, JU), a proposé de maintenir pour tous les assurés le délai d'attente de 5 jours actuellement en vigueur, proposition que le conseil a rejetée par 116 voix contre 69. Les députés ont en revanche adopté la proposition d'une autre minorité, emmenée par Peter Spuhler (V, TG), réclamant la prolongation de ce délai pour d'autres groupes de personnes. Par 98 voix contre 87, ils ont ainsi étendu à 260 jours au moins cette période d'attente pour les personnes sortant de formation.

Le conseil a procédé à d'autres modifications quant au montant de l'indemnité journalière et au nombre maximum d'indemnités. Par 93 voix contre 88, il a adopté la proposition d'une minorité de la commission emmenée par Johann Schneider-Ammann (RL, BE), laquelle prévoyait de réduire de 5 % le montant des indemnités journalières une fois que l'assuré en a perçu 260 ou, selon le cas, 330. Il a en outre décidé, par 123 voix contre 64, de suivre la majorité de la commission sur sa proposition de limiter le nombre d'indemnités journalières de telle sorte qu'un assuré ait droit à 400 indemnités au plus s'il justifie d'une période de cotisation de 18 mois et qu'il est âgé d'au moins 30 ans ou qu'il a la garde d'un ou de plusieurs enfants, et à 520 indemnités au plus s'il justifie d'une période de cotisation de 24 mois et qu'il est âgé de 55 ans ou plus. Sur ce point, les députés ont rejeté plus nettement la proposition de diminuer le nombre d'indemnités journalières tout en prolongeant la période de cotisation nécessaire, émanant de représentants de la droite, que celle de maintenir le droit en vigueur, déposée par des représentants de la gauche. Enfin, le conseil a adopté par 123 voix contre 65 une proposition de la commission visant à ce

que les personnes qui n'ont pas d'obligation d'entretien envers des enfants n'aient droit, jusqu'à l'âge de 25 ans, qu'à 130 indemnités journalières au plus.

Le Conseil national a par ailleurs décidé, par 103 voix contre 53, de durcir les dispositions pénales, de telle sorte que toute obtention frauduleuse ou tout octroi frauduleux de prestations d'assurances soit également susceptible de donner lieu à une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six mois, au lieu de la simple peine pécuniaire de 180 jours-amende prévue par le Conseil fédéral et le Conseil des Etats.

Pour finir, la Chambre basse s'est penchée sur la question des recettes, et notamment sur le calcul des cotisations et le taux de cotisation. Rejetant quatre propositions de minorité émanant pour trois d'entre elles de la gauche et pour une de la droite, qui visaient respectivement à augmenter davantage le taux de cotisation ou, au contraire, à le réduire, le Conseil national s'est rallié par 120 voix contre 62 à la proposition de la majorité et donc à l'avis du Conseil fédéral et du Conseil des Etats : le taux de cotisation sera de 2,2 % jusqu'au montant maximum du gain mensuel assuré dans l'assurance-accidents obligatoire. Une minorité de la commission, emmenée par Hans Kaufmann (V, ZH), proposait d'astreindre à l'obligation de cotiser uniquement les personnes ayant droit aux prestations. Cette proposition a été rejetée de justesse, par 92 voix contre 92 et avec la voix prépondérante de la présidente.

Le conseil a en revanche adopté, par 120 voix contre 60, les propositions individuelles de Caspar Baader (V, BL), Pirmin Bischof (CEg, SO) et Johann Schneider-Ammann (RL, BE), toutes trois identiques, demandant de compléter la disposition transitoire comme suit : jusqu'à la fin de l'année au cours de laquelle le capital propre du fonds de compensation atteint ou dépasse 0,5 milliard de francs, une cotisation de 1 % est prélevée sur la tranche comprise entre le montant maximum du gain assuré et deux fois et demie ce montant. Il a également approuvé, par 120 voix contre 70, l'insertion d'un autre complément dans la disposition transitoire, proposée par les mêmes députés : jusqu'à ce que l'objectif de 0,5 milliard de francs soit atteint, autrement dit tant que la disposition précédente est en vigueur, la compétence du Conseil fédéral d'augmenter le taux de cotisation est abaissée à 0,3 point de pourcentage au maximum, et celle de prélever une cotisation de 1 % sur la tranche de salaire située entre le montant maximum du gain assuré et deux fois et demie ce montant est supprimée.

Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet par 119 voix contre 61.

Lors de l'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** s'est rallié sur de nombreux points aux décisions du Conseil national, même si, sur certaines de ces divergences, la Chambre haute a maintenu ses décisions antérieures, ou modifié les propositions du Conseil national. Elle a ainsi rejeté, sans contre-proposition, les propositions du Conseil national concernant les délais d'attente spéciaux. De même, le conseil a rejeté la disposition adoptée par la Chambre basse qui prévoyait de réduire de 5 % le montant des indemnités journalières dès que l'assuré aurait perçu 260 indemnités (ou, selon le cas, 330), considérant qu'une réduction des indemnités des chômeurs de longue durée serait injuste, lorsqu'un assuré, malgré tous ses efforts, ne parvient pas à trouver un emploi.

Sur la question du nombre maximum d'indemnités, la majorité de la commission proposait d'accepter les catégories proposées par le Conseil fédéral et, contrairement au Conseil national, de ne pas restreindre le droit aux indemnités des personnes qui ont moins de 30 ans et n'ont pas la garde d'un ou de plusieurs enfants. Elle proposait en outre une solution de compromis pour les personnes de moins de 25 ans et n'ayant pas d'obligation d'entretien envers des enfants : alors que le Conseil national limitait leur droit aux prestations à 130 indemnités, la commission a proposé un nombre maximum de 200 indemnités. Une minorité de la commission, emmenée par la conseillère aux Etats Anita Fetz (S, BS), rejetait ce compromis, proposant de biffer purement et simplement le nouvel alinéa, afin de ne pas restreindre davantage les droits de ce groupe d'âge. Cette minorité considérait en effet que les jeunes devaient avoir droit aux mêmes prestations que les travailleurs plus âgés, sans être désavantagés du seul fait de leur âge, d'autant plus qu'en période de crise ils sont particulièrement touchés par le chômage. La proposition de la majorité l'a cependant emporté, par 29 voix contre 12.

Enfin, la Chambre haute a renoncé à introduire, comme le proposait le Conseil national, une peine d'emprisonnement de six mois au plus afin de sanctionner l'obtention frauduleuse de prestations ; elle a en effet considéré qu'afin de garantir la cohérence de la législation, cette nouvelle disposition devrait, le cas échéant, figurer dans le Code pénal. Le conseil s'est donc prononcé en faveur du maintien du texte proposé par le Conseil fédéral.

A l'issue d'un débat spécial sur la question du chômage, le **Conseil national** s'est à nouveau penché longuement sur les dispositions contestées par le Conseil des Etats, pour finir par se rallier à ses propositions. C'est ainsi par 120 voix contre 53 que le Conseil national a suivi la Chambre haute en

renonçant à réduire le montant des indemnités de 5 % dès que l'assuré a perçu 260 indemnités (ou 330, selon le cas). Il a également renoncé, quoiqu'à une faible majorité de 94 voix contre 86, à son projet d'imposer des délais d'attente spéciaux. Le Conseil national a également rejoint le Conseil des Etats sur la question de savoir s'il convenait de limiter le droit aux prestations des personnes de moins de 30 ans et n'ayant pas d'obligation d'entretien envers des enfants, en adoptant, par 96 voix contre 82, une proposition de minorité déposée par le conseiller national Jean-Claude Rennwald (S, JU), qui demandait de renoncer à cette limitation en fonction de l'âge. Par ailleurs, le conseil a décidé, sur une proposition individuelle du conseiller national Pirmin Bischof (CEg, SO), de se rallier à la solution de compromis du Conseil des Etats pour les personnes de moins de 25 ans et n'ayant pas d'obligation d'entretien, en limitant leur droit aux indemnités à 200 jours au plus ; cette décision a été prise en deux étapes, d'abord par 100 voix contre 81, face à la proposition de la majorité, puis par 121 voix contre 61, face à la proposition de la minorité. Des divergences ont cependant subsisté sur deux points : la Chambre basse a en effet maintenu ses décisions antérieures à propos de la communication de données aux autorités chargées des questions relatives aux étrangers et à propos des dispositions pénales applicables en cas d'abus.

Le **Conseil des Etats** a éliminé ces deux dernières divergences en se ralliant sans débat aux décisions de la Chambre basse.

Au **Conseil national**, le groupe UDC s'est dit mécontent du projet final et il a annoncé qu'au vote final, la majorité de ses membres s'abstiendraient. Les représentants de la gauche ont fait part de leur opposition de principe à cette révision de la LACI et ont annoncé qu'en cas d'adoption du projet, ils lanceraient un référendum, en collaboration avec les syndicats.

Au vote final, la loi a été adoptée par 32 voix contre 12 au Conseil des Etats et par 91 voix contre 64 et 37 abstentions au Conseil national.

Le projet a été accepté par le peuple le 26 septembre 2010 par 53,4 % des votants.

08.069 LPP. Financement des institutions de prévoyance du droit public

Message du 19 septembre 2008 relatif à la modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public) (FF 2008 7619)

Situation initiale

Les institutions de prévoyance de corporations de droit public (IPDP) actuellement régies selon le système de la capitalisation partielle seront entièrement capitalisées sur une période de 40 ans et rendues indépendantes tant sur les plans juridique qu'organisationnel.

La majorité des IPDP est soit complètement capitalisée (taux de couverture dépassant les 100 %), soit presque complètement capitalisée (taux de couverture de 91 à 100 %). Les institutions de prévoyance dont le taux de couverture était inférieur à 91 % à la fin de l'année 2006 présentaient un découvert global de près de 14 milliards de francs; plus de 210 000 assurés étaient affiliés à de telles caisses. Selon le droit en vigueur, les IPDP peuvent être gérées selon le système de capitalisation partielle; autrement dit, elles ne doivent pas être complètement capitalisées.

Ce système s'explique par le fait que l'on partait jusqu'ici du principe que les effectifs des collectivités assumant des tâches publiques resteraient stables (pérennité).

Or, à cause de l'évolution démographique, sociale et économique liée à la privatisation de certaines tâches publiques, on ne pourra plus tableur à l'avenir sur une stabilité des effectifs dans le service public. Par conséquent, la capitalisation partielle ne constituera plus un modèle de financement viable pour les IPDP. A moyen terme, les IPDP devront donc être soumises aux règles qui s'appliquent aux institutions de prévoyance de droit privé. Tous les fonds nécessaires devront ainsi être apportés aux IPDP sur une période de 40 ans (durée de la vie active). Avant qu'elles ne soient entièrement capitalisées, les IPDP qui affichent un découvert lors de l'entrée en vigueur de la réglementation proposée pourront encore être gérées selon le modèle de capitalisation partielle, pour autant qu'elles remplissent les conditions du modèle d'objectif de couverture différencié. En revanche les IPDP entièrement capitalisées lors de l'entrée en vigueur seront gérées selon le système de capitalisation complète.

Le modèle proposé, qui prévoit un objectif de financement différencié, tient compte du fait que la situation varie selon les IPDP. Pour que le système de capitalisation partielle puisse être maintenu, il faut que l'autorité de surveillance compétente donne son aval. L'IPDP qui sollicite une telle autorisation devra disposer d'une garantie d'une collectivité publique et d'un plan de prévoyance indiquant quelle stratégie permettra d'aboutir à une capitalisation complète, et à quelle échéance.

L'autorité de surveillance compétente devra vérifier le respect de ce plan. Au bout de 40 ans au plus tard, toutes les IPDP ayant un financement mixte devront être intégralement capitalisées. Durant la période transitoire, le Conseil fédéral établira tous les dix ans un rapport sur la situation financière des IPDP à l'intention du Parlement, pour que celui-ci puisse, le cas échéant, corriger le délai nécessaire à la capitalisation complète.

Afin de déterminer le modèle de financement qui lui sera applicable (capitalisation complète ou partielle), chaque IPDP fixera le taux de couverture déterminant (taux de couverture initial) au jour de référence sur la base des recommandations de l'expert en prévoyance professionnelle, les engagements liés aux rentes devant être couverts à 100 %. Ce taux de couverture sera fixé d'une part en fonction de l'ensemble des engagements de l'institution de prévoyance (taux de couverture initial global) et, d'autre part, en fonction des engagements envers les assurés actifs (taux de couverture initial des actifs). Ultérieurement, les taux devront toujours être égaux ou supérieurs aux taux déterminés le jour de référence. S'ils sont inférieurs, l'institution de prévoyance devra prendre des mesures d'assainissement, comme le font les institutions de droit privé.

Du point de vue institutionnel, les IPDP devront être détachées de la structure de l'administration sur les plans juridique, organisationnel et financier, et devenir autonomes. Leur organe suprême jouira ainsi du maximum d'autonomie possible pour qu'il puisse se soustraire aux influences politiques et répondre de l'équilibre financier de l'institution. En contrepartie, la responsabilité de la collectivité publique, en ce qui concerne le type et l'ampleur de la garantie de l'Etat, est précisée. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) (Financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public)

03.03.2010	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
15.09.2010	CN	Divergences.
02.12.2010	CE	Divergences.
06.12.2010	CN	Adhésion.
17.12.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.
17.12.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière a été décidée sans opposition. Au vu de la situation financière des caisses de pension publiques, dont certaines ont un taux de couverture inférieur à 50 %, nul n'a contesté la nécessité d'agir afin de renforcer le deuxième pilier et d'assurer la sécurité financière des institutions de prévoyance de droit public, même si les orateurs de gauche ont surtout mis l'accent sur les conséquences du projet pour les finances publiques. La facture pour les collectivités publiques s'élèverait à 100 ou 43 milliards selon le taux de couverture choisi, 100 respectivement 80 %.

La discussion a porté essentiellement sur le régime auquel devraient dorénavant se soumettre les institutions de prévoyance de droit public, - capitalisation ou capitalisation partielle et le cas échéant leur taux de couverture (art. 72a) - ainsi que sur les mesures à prendre en cas de taux de couverture insuffisant (Dispositions transitoires, ch. III). Sur ces points la Chambre des cantons s'est écartée du projet du Conseil fédéral pour adopter les propositions de sa commission. Sensible aux arguments des cantons, le Conseil des Etats s'est en effet rallié à la solution d'une capitalisation partielle soumise toutefois à certaines conditions.

A l'article 72a, alinéa 1, le Conseil des Etats fixe comme but au plan de financement de l'institution de prévoyance non plus la capitalisation complète mais la garantie à long terme de l'équilibre financier. Aux termes des lettres c et d, nouvellement introduites par le conseil, le taux de couverture des engagements totaux pris envers les rentiers et les assurés actifs devrait être d'au moins 80 % et toute amélioration des prestations financée à 100 % par capitalisation. Une minorité de la commission, composée de Anita Fetz (S, BS) et Liliane Maury Pasquier (S, GE), aurait voulu biffer toute référence chiffrée à un taux de couverture. Les conditions fixées dans l'introduction de l'alinéa 1 ainsi qu'aux lettres a et b, soit le but du

plan financier, " la couverture intégrale des engagements pris envers les rentiers " et " le maintien des taux de couverture au moins à leur valeur initiale pour l'ensemble des engagements de l'institution de prévoyance, ainsi que pour ceux envers les assurés actifs, jusqu'à ce que l'institution atteigne la capitalisation complète " permettraient à eux seuls d'atteindre les objectifs de la révision. La majorité du conseil, qui l'a emporté par 31 voix contre 11, a estimé, au contraire, que biffer cette condition enlèverait à la révision une bonne partie de sa substance.

Concernant les mesures à prendre en cas de couverture insuffisante, le Conseil des Etats a prévu, d'une part, l'obligation de soumettre chaque année à l'autorité de surveillance un plan pour atteindre ce taux de couverture minimal et d'autre part le paiement d'intérêts sur le découvert. Selon la majorité du conseil, cette dernière disposition devrait permettre d'exercer une certaine pression sur les collectivités publiques. Une minorité qui s'opposait au paiement d'intérêts a été balayée par 30 voix contre 8.

Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 30 voix contre 1 et 8 abstentions.

L'entrée en matière n'a pas été contestée au **Conseil national**. Certaines divergences ont été créées parce que la discussion sur le financement des institutions de prévoyance publiques s'est partiellement croisée avec le traitement de la réforme structurelle. C'est ainsi que le conseil a repris entièrement la version adoptée dans le cadre de la réforme structurelle à l'article 51a qui traite des tâches de l'organe suprême de l'institution de prévoyance et à l'article 61 al. 3, afin d'éviter des incongruités entre les deux textes.

En ce qui concerne le cœur du projet en revanche, la Chambre du peuple a largement suivi le Conseil des Etats. La question sur le taux de couverture (art. 72a), au cœur de la révision, a donné lieu à des discussions nourries. La commission s'était certes ralliée à la version du Conseil des Etats concernant un taux de couverture de 80 %, mais avec une majorité assez étroite. Les différentes propositions de minorité n'ont fait dès lors que refléter la division de la commission.

Une première minorité rose-verte emmenée par Paul Rechsteiner (S, SG) aurait souhaité fixer le taux de couverture à 60 ou 70 %, alors qu'une autre minorité emmenée par Pierre Triponez (RL, BE) proposait 90 %. La minorité rose verte a critiqué l'orientation croissante des caisses envers les marchés financiers. Selon elle, les dispositions fixées à l'article 72a, alinéa 1, lettres a et b représenteraient des garanties suffisantes et permettraient de se contenter d'un taux de couverture de 60 voire 70 %. Accélérer le processus de recapitalisation ne ferait qu'engendrer d'autres problèmes, d'autant qu'un taux de couverture à 70 % représenterait toujours un montant de 22 milliards pour les cantons, soit l'ordre de grandeur de la NEAT. Pour la minorité UDC/RL emmenée par Pierre Triponez, le projet du Conseil fédéral devrait être soutenu afin de respecter l'égalité de traitement entre les caisses privées et les caisses publiques, même si un taux de couverture inférieur serait envisageable, notamment pour respecter l'avis des cantons. Car le but ultime du législateur est bien un taux de couverture de 100 %, comme le montre l'obligation de financer l'amélioration des prestations à 100 % par capitalisation (art. 72, al.1, let. d). Cette disposition, du reste contestée par une minorité rose-verte emmenée par Marie-Thérèse Weber-Gobet (G, FR) a été confirmée par 99 voix contre 55. Suite à une succession de votes en cascade, la proposition de la majorité pour un taux de couverture à 80 %, également soutenue par le Conseil fédéral, a été adoptée par 119 voix contre 53 et 6 abstentions.

Aux articles 72c et à la lettre c des dispositions transitoires, le Conseil national s'est écarté du Conseil des Etats. Il a, d'une part, biffé l'alinéa 3 introduit par le Conseil des Etats à l'art. 72c selon lequel la Confédération n'assumerait aucune garantie. D'autre part, dans les mesures à prendre en cas de taux de couverture insuffisant il s'est rallié à la proposition de sa commission pour demander un rapport tous les cinq ans à l'autorité de surveillance et non plus chaque année, comme décidé par le Conseil des Etats. Enfin, le Conseil national a adopté une modification formelle des dispositions concernant le paiement des intérêts en cas de couverture insuffisante selon la proposition Neiryck (CEg, VD) par 128 voix contre 32. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 125 voix contre 39.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié aux modifications adoptées par le Conseil national. Il a toutefois créé une divergence en complétant le Ch. II, ch. 1 (Code civil), art. 89bis, al. 6, ch.14 afin d'assurer la coordination avec la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle (objet 07.055). L'ajout a été adopté sans discussion par le **Conseil national**.

Au vote final, la loi a été adoptée par 30 voix contre 5 avec 8 abstentions au Conseil des Etats et 141 voix contre 49 avec 6 abstentions au Conseil national. Le groupe socialiste est le seul à ne pas avoir soutenu la loi.

09.068 Loi sur les allocations familiales. Modification

Message du 2 septembre 2009 concernant la modification de la loi fédérale sur les allocations familiales (Création d'un registre des allocations familiales) (FF 2009 5491)

Situation initiale

Le Conseil fédéral soumet à l'approbation des Chambres fédérales une modification de la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) portant sur la création d'un registre des allocations familiales.

La LAFam et l'ordonnance sur les allocations familiales (OAFam) sont en vigueur depuis le 1er janvier 2009. La création d'un registre central des enfants et des bénéficiaires d'allocations familiales (registre) a été demandée au printemps 2007 dans le cadre de la consultation sur l'OAFam puis, le 3 octobre 2007, par deux motions (07.3618 Schiesser et 07.3619 Zeller). Un tel registre est le seul moyen de lutter efficacement contre d'éventuels abus sous forme de cumul d'allocations familiales pour le même enfant. Sa création a été expressément approuvée lors de l'audition sur la modification proposée de la LAFam, qui comprend les éléments résumés ci-après.

Le registre des allocations familiales sera tenu par la Centrale de compensation (CdC). Y figureront, avec leur numéro AVS, tous les enfants domiciliés en Suisse ou à l'étranger pour lesquels est versée une allocation selon le droit suisse. Les services chargés de l'exécution des allocations familiales devront fournir à la CdC les données nécessaires à la tenue du registre. Le Conseil fédéral désignera les services autorisés à y accéder, mais seuls les services chargés de l'exécution y auront un accès intégral. Le public, de son côté, aura accès aux informations disant si une allocation est perçue pour un enfant, et quel service l'octroie, en indiquant le numéro AVS et la date de naissance de l'enfant. Les frais de mise en place du registre seront assumés par la Confédération, les frais d'exploitation par les services chargés de l'exécution. Le Conseil fédéral édictera, en collaboration avec ces derniers, les dispositions d'exécution relatives au registre, dont la mise en service est prévue pour le 1er janvier 2011. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur les allocations familiales (Loi sur les allocations familiales, LAFam)

08.03.2010	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
10.06.2010	CE	Divergences.
14.06.2010	CN	Divergences.
15.06.2010	CE	Adhésion.
18.06.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.
18.06.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, le rapporteur de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) Marcel Scherer (V, ZG) a présenté les arguments en faveur de la création d'un registre central des allocations familiales. Un tel registre permettrait d'éviter que des allocations soient versées plusieurs fois pour le même enfant après l'entrée en vigueur de la loi sur les allocations familiales. Ignazio Cassis (RL, TI), rapporteur francophone de la commission, a indiqué que la création du registre coûterait 3,8 millions de francs et que les frais d'exploitation annuels se monteraient à 1,7 million de francs ; il a également précisé que la commission proposait de mettre ces frais non pas à la charge des services chargés de l'exécution - comme le prévoyait le Conseil fédéral -, mais à la charge de la Confédération.

Au cours du débat d'entrée en matière, tous les porte-parole des groupes ont reconnu que le besoin de légiférer dans ce domaine était réel. Thérèse Meyer-Kaelin (CEg, FR) a souligné que la création d'un registre central était le seul moyen efficace de lutter contre le cumul d'allocations familiales pour le même enfant. Katharina Prelicz-Huber (G, ZH) a quant à elle rappelé que, dans l'hypothèse où 1 % des allocations seraient perçues à double, une telle mesure permettrait d'économiser quelque 50 millions de francs. Enfin, Stéphane Rossini (S, VS) s'est félicité de la volonté de créer un registre central, qui offrirait une vue d'ensemble et permettrait une utilisation efficace des moyens disponibles. Le Conseil national est entré en matière sans qu'aucune autre proposition n'ait été déposée.

Au cours de la discussion par article, le conseil s'est tout d'abord penché sur l'article dédié au but du nouveau registre des allocations (art. 21a). Sur proposition de sa commission et sans opposition, il a complété cet article de sorte que le registre ait pour but d'établir la transparence sur les allocations familiales versées (let. abis) et d'informer la Confédération et les cantons et fournir les données

nécessaires aux analyses statistiques (let. c). Sur proposition de Lieni Füglistaller (V, AG), le conseil a décidé, par 103 voix contre 74, d'ajouter une let. e à l'art. 21c - selon lequel les caisses de compensation pour allocations familiales (let. a), les caisses de chômage (let. b), les caisses de compensation AVS (let. c) et les services cantonaux compétents pour l'exécution des allocations familiales destinées aux personnes sans activité lucrative (let. d) ont l'obligation de communiquer les données nécessaires à la tenue du registre - afin d'étendre cette obligation aux offices de paiement pour le versement des rentes pour enfant dans les domaines de l'assurance-invalidité, de la prévoyance professionnelle et de l'assurance-accident. Sans succès, le conseiller fédéral Didier Burkhalter et quelques députés ont tenté d'expliquer qu'une telle disposition n'avait pas sa place dans la loi sur les allocations familiales, car il est légalement possible de cumuler allocations familiales et rentes pour enfant : cette question devait donc être réglée dans le cadre de la législation sur les assurances sociales concernées. En ce qui concerne le financement du registre, le conseil a décidé par 113 voix contre 61 qu'il devait être assuré par la Confédération (art. 21d, al. 1), rejetant une proposition déposée par une minorité emmenée par Stéphane Rossini (S, VS) qui souhaitait - à l'instar du Conseil fédéral - que le financement soit assuré de manière décentralisée par les services cités à l'art. 21c. En vain, le chef du Département de l'intérieur et les députés de gauche ont souligné qu'un financement par la Confédération constituerait une incohérence dans le système, étant donné que toutes les autres assurances sociales devaient financer elles-mêmes leur registre. Enfin, par 167 voix contre 4, le Conseil national a adopté une proposition individuelle de Thérèse Meyer-Kaelin (CEg, FR) visant à modifier la loi sur les moyens alloués aux parlementaires de sorte que les députés perçoivent les mêmes allocations familiales que celles accordées à l'ensemble des collaborateurs de l'administration fédérale, les allocations familiales perçues par le député ou l'autre parent au titre d'une autre activité étant décomptées (ch. la). Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet à l'unanimité par 172 voix contre 0.

A l'issue de la présentation du projet par le rapporteur de la commission, Christine Egerszegi-Obrist (RL, AG), et après que le conseiller fédéral Didier Burkhalter a souligné le fort potentiel d'économies que représente le projet, le **Conseil des Etats** est lui aussi entré en matière sans opposition. Au cours de la discussion par article, il a toutefois créé certaines divergences par rapport à la version du conseil prioritaire. Alors qu'il s'est rallié à ce dernier quant à l'adaptation de l'article dédié au but du nouveau registre des allocations (art. 21a), il a décidé sans opposition de biffer l'extension de l'obligation de communiquer aux offices de paiement pour le versement des rentes pour enfant (art. 21c, let. e), ce pour des raisons de systématique. Il s'est également écarté de la version du Conseil national en ce qui concerne le financement du registre (art. 21d, al. 1) : rejetant une proposition individuelle de Paul Niederberger (CEg, NW), qui souhaitait que le financement soit assuré par la Confédération, il a suivi sa commission et décidé par 27 voix contre 11 que celui-ci devait être assuré par les services cités à l'art. 21c, comme le prévoyait le Conseil fédéral. Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet à l'unanimité par 39 voix contre 0.

Au **Conseil national**, lors de l'élimination des divergences, le rapporteur de la commission Marcel Scherer (V, ZG) a souligné une nouvelle fois, concernant l'art. 21d, que c'était la Confédération qui avait souhaité créer un registre des allocations et que c'était par conséquent à elle d'en assumer le financement. Il a ajouté qu'un système centralisé était plus beaucoup plus simple et permettrait d'utiliser les données à des fins statistiques, et donc à des fins d'intérêt public. Comme en première lecture, une minorité de la commission emmenée par Stéphane Rossini (S, VS) souhaitait - à l'instar du Conseil fédéral et du Conseil des Etats - que le financement soit assuré par les services cités à l'art. 21c. Par 110 voix contre 59, le conseil a suivi la proposition de la majorité de la commission et a maintenu sa décision. Par contre, par 116 voix contre 55, il a renoncé à étendre l'obligation de communiquer aux offices de paiement pour le versement des rentes pour enfant (art. 21c, let. e), rejetant une proposition de minorité emmenée par Toni Bortoluzzi (V, ZH) qui souhaitait maintenir la première décision du conseil.

Lors de l'élimination de la dernière divergence au **Conseil des Etats**, le rapporteur de la commission Alex Kuprecht (V, SZ) a rappelé qu'un financement centralisé était contraire au système et qu'il créerait un précédent dans la perspective d'un éventuel financement d'un autre registre. Toutefois, afin de ne pas perdre de temps - l'entrée en vigueur de la modification légale étant prévue pour le début 2011 -, la commission a proposé de se rallier à la décision du Conseil national. Le Conseil des Etats a suivi la proposition de sa commission sans qu'aucune autre proposition n'ait été déposée.

Au vote final, la loi a été adoptée par 134 voix contre 51 au Conseil national et par 41 voix contre 1 au Conseil des Etats.

09.454 Initiative parlementaire (Commission de l'économie et des redevances). Modification de l'arrêté fédéral relatif au financement additionnel de l'AI par un relèvement temporaire des taux de la TVA

Rapport de la commission CE: 10.06.2009 (FF 2009 3893)

Avis du Conseil fédéral: 11.06.2009 (FF 2009 3899)

Situation initiale

En raison de la situation économique, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) a déposé une initiative demandant que l'entrée en vigueur du financement additionnel de l'AI soit retardée d'une année.

Le 13 juin 2008, les Chambres fédérales ont adopté l'arrêté fédéral relatif au financement additionnel de l'AI par un relèvement temporaire des taux de la TVA, ainsi que la loi fédérale sur l'assainissement de l'assurance-invalidité. Les dispositions finales de cette loi prévoient qu'elle entrera en vigueur seulement si le peuple et les cantons acceptent le relèvement des taux de la TVA, et au même moment. Pour sa part, l'arrêté fédéral prévoit que les taux de la TVA seront relevés à partir du 1er janvier 2010.

Les conséquences de la crise financière ayant conduit à une récession généralisée à l'échelle mondiale, et la Suisse n'ayant pas été épargnée, le relèvement des taux de la TVA prévu pour le 1er janvier 2010 provoquerait une baisse du pouvoir d'achat au sein de la population, ce qui ne ferait qu'aggraver le recul de l'économie. C'est la raison pour laquelle il est proposé de reporter le relèvement des taux de la TVA au 1er janvier 2011.

Le Conseil fédéral, réuni en séance extraordinaire, a décidé d'approuver la proposition de la CER-E. (Source : [rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats](#))

Délibérations

- 10.06.2009 - La commission décide d'élaborer une initiative.
- 10.06.2009 - Adhésion.

Arrêté fédéral portant modification de l'arrêté fédéral relatif au financement additionnel de l'AI par un relèvement temporaire des taux de la TVA

- 11.06.2009 CE Décision conforme au projet de la commission.
- 12.06.2009 CN Adhésion.
- 12.06.2009 CE L'arrêté est adopté au vote final.
- 12.06.2009 CN L'arrêté est adopté au vote final.

This Jenny (V, GL) a combattu l'entrée en matière au **Conseil des Etats** et qualifié la situation de " clochemerlienne ". Le report de l'entrée en vigueur, après celui de la votation, ne serait, selon lui, qu'une manœuvre pour assurer le soutien des milieux économiques à la campagne en faveur d'une augmentation de la TVA. Au nom de la Commission de l'économie et des redevances, Simonetta Sommaruga (S, BE) s'est longuement étendue sur une procédure certes exceptionnelle mais qui a cependant respecté les dispositions légales. Elle a d'autre part signalé que ce report n'aurait de conséquences sur la situation financière globale ni de l'AVS, ni de l'AI. Urs Schwaller (CEg, FR), a confirmé que la Commission de sécurité sociale et de la santé soutenait l'initiative. L'entrée en matière a été acceptée par 31 voix contre 1. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 28 voix contre 1 et 7 abstentions.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière a été décidée sans opposition. Les orateurs, à l'exception des membres du groupe UDC, se sont prononcés en faveur de l'initiative. Le groupe UDC a mis en doute la régularité juridique de la procédure alors que les autres camps ont insisté sur la nouvelle donne engendrée par l'ampleur de la crise économique. Lors de la discussion par article, une minorité UDC de la commission emmenée par Caspar Baader (V, BL) a proposé de biffer complètement l'alinéa 2 de l'art. 196 ch. 14, répétant son opposition à toute hausse de la TVA et redisant son indignation face à des manœuvres jugées indignes d'un Etat de droit. La proposition de minorité a été rejetée par 129 voix contre 60. Au vote sur l'ensemble, les membres du groupe UDC ainsi que quelques autres parlementaires se sont abstenus et le projet a été adopté par 112 voix contre 8 et 74 abstentions.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 34 voix contre 4 au Conseil des Etats et par 114 voix contre 9 au Conseil national.

Le projet a été accepté par le peuple le 27 septembre 2009 par 54,6% des votants et par 11 cantons et 2 demi-cantons.

09.498 Initiative parlementaire (Commission de la sécurité sociale et de la santé publique). Loi fédérale sur l'assainissement de l'assurance-invalidité. Modification

Rapport de la commission CE: 10.11.2009 (FF 2009 7881)

Avis du Conseil fédéral: 04.12.2009 (FF 2009 7887)

Situation initiale

Le 27 septembre 2009, le peuple et les cantons ont accepté l'arrêté fédéral du 12 juin 2009 portant modification de l'arrêté fédéral relatif financement additionnel de l'AI par un relèvement temporaire des taux de la TVA. La modification visait à reporter l'entrée en vigueur d'une année, soit du 1er janvier 2010 au 1er janvier 2011. L'arrêté fédéral du 13 juin 2008 a donc été modifié dans ce sens.

La loi fédérale du 13 juin 2008 sur l'assainissement de l'assurance-invalidité est étroitement liée à l'arrêté fédéral du 13 juin 2008. Elle prévoit notamment des fonds de compensation distincts pour l'AVS et l'AI, le transfert de 5 milliards de francs du fonds AVS au nouveau fonds de l'AI et le remboursement des intérêts de la dette au fonds AVS par la Confédération. L'une des clauses prévoit par ailleurs que la loi entre en vigueur en même temps que l'arrêté fédéral relatif au financement additionnel de l'AI par un relèvement temporaire des taux de la TVA.

Du fait de la modification de l'arrêté fédéral relatif au relèvement temporaire des taux de la TVA, les dates prévues par les dispositions ne correspondaient plus avec celles fixées par la loi fédérale. Ladite loi ne pouvant plus déployer ses effets, les nouvelles mesures, annoncées dans le cadre de la votation populaire du 27 septembre 2009, pour assainir l'AI et pour créer un Fonds de compensation de l'AI distinct ne pouvaient donc plus, d'un point de vue purement juridique, être mises en oeuvre. Lors de la session d'été 2009, le président de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats avait d'ailleurs déjà proposé à sa commission d'élaborer une initiative de commission pour procéder aux adaptations nécessaires de la loi après l'acceptation de l'arrêté fédéral en votation populaire.

Réunie le 20 octobre 2009, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats a ainsi adopté une initiative de commission par 10 voix contre 0, et 2 abstentions. La modification de la loi fédérale du 13 juin 2008 concerne essentiellement l'entrée en vigueur, reportée d'une année (au 1er janvier 2011), et la période pendant laquelle la Confédération supportera les intérêts de la dette (du 1er janvier 2011 au 31 décembre 2017). Ce changement n'apporte aucune modification quant au fond. Le 29 octobre 2009, la commission du Conseil national a adopté l'initiative de commission sans opposition. Le 10 novembre 2009, la commission du Conseil des Etats a approuvé le rapport et le projet de loi correspondant à l'unanimité. (Source : Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats)

Le 4 décembre 2009, le Conseil fédéral a approuvé l'initiative de la commission.

Délibérations

- 19.10.2009 - La commission décide d'élaborer une initiative.
- 30.10.2009 - Adhésion.

Loi fédérale sur l'assainissement de l'assurance-invalidité (AI)

- 09.12.2009 CE Décision conforme au projet de la commission.
- 02.03.2010 CN Adhésion.
- 19.03.2010 CE La loi est adoptée au vote final.
- 19.03.2010 CN La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, Urs Schwaller (CEg, FR), le rapporteur de la commission, a commencé par faire l'historique de l'initiative parlementaire, avant d'expliquer encore une fois pourquoi il était nécessaire

d'harmoniser les dates et délais dans les législations visant à la mise en oeuvre des mesures d'assainissement de l'assurance-invalidité et à la création d'un fonds de compensation de l'AI indépendant. Après avoir écouté Didier Burkhalter, le chef du Département fédéral de l'intérieur, développer les arguments du Conseil fédéral en faveur du projet de loi, le Conseil des Etats a adopté celui-ci à l'unanimité, par 27 voix contre 0, lors du vote sur l'ensemble.

Au **Conseil national**, la modification de loi proposée a rencontré l'opposition du groupe UDC. Certes, le conseil est entré en matière sans opposition. Toutefois, une minorité de la commission chargée de l'examen préalable souhaitait que les cinq milliards de francs destinés au nouveau fonds AI, au lieu d'être transférés du fonds AVS, fassent l'objet d'un prêt de la Confédération remboursable sans intérêts. Toni Bortoluzzi (V, ZH), le porte-parole de la minorité, a justifié sa proposition en arguant qu'il fallait cesser de dépouiller le fonds AVS et d'utiliser à mauvais escient des moyens affectés à un but précis. Les porte-paroles des autres groupes ont répliqué en soulignant le résultat on ne peut plus clair de la votation populaire de septembre 2009. En effet, la voix des urnes avait alors démontré que la population avait bien compris que l'augmentation temporaire de la TVA en faveur de l'assurance-invalidité était liée à la dissociation du fonds AVS et du fonds AI, et que les moyens destinés au fonds AI proviendraient du fonds AVS. Le chef du Département fédéral de l'intérieur a alors invité l'auteur de la proposition à faire preuve de sportivité, précisant que, à son avis, on ne pouvait pas modifier les règles du jeu " pendant le match ". Le conseil a finalement rejeté la proposition de la minorité par 117 voix contre 53.

Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet de loi par 118 voix contre 54.

Au vote final, la loi a été adoptée par 44 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 190 voix contre 0 au Conseil national.

10.032 6e révision de l'AI. Premier volet

Message du 24 février 2010 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (6e révision, premier volet) (FF 2010 1647)

Situation initiale

Le 1er volet de la 6e révision de l'assurance-invalidité (révision 6a) comprend des mesures qui contribuent de manière importante à la consolidation financière de l'assurance. Il prend en compte l'objectif supérieur de réadapter les personnes handicapées comme l'avaient fait en leur temps les 4e et 5e révisions de l'assurance-invalidité (AI). Il prévoit en outre l'instauration d'une contribution d'assistance (neutre en termes de coûts) destinée à aider les personnes handicapées à mener une vie autonome et responsable.

La 5e révision de l'AI est entrée en vigueur début 2008. La concrétisation de son idée-force - "la réadaptation prime la rente" - permet de réduire le nombre de nouvelles rentes AI, ce qui, pour l'assurance, entraînera à long terme une réduction des dépenses annuelles d'environ 500 millions de francs en moyenne. Cela permettra de stabiliser le déficit annuel et de mettre un frein à l'endettement. Le financement additionnel, qui a été approuvé par le peuple et les cantons le 27 septembre 2009, prévoit en outre une augmentation temporaire des taux de TVA et la prise en charge des intérêts de la dette par la Confédération. Du fait de ces mesures, les comptes de l'AI seront équilibrés durant sept ans et son endettement diminuera même légèrement. Mais, à partir de 2018, à l'échéance de la période de financement additionnel, le déficit annuel avoisinera à nouveau 1,1 milliard de francs. D'autres réformes sont donc indispensables.

Le Parlement a chargé le Conseil fédéral, dans la loi fédérale sur l'assainissement de l'assurance-invalidité (FF 2008 4759), de rédiger d'ici au 31 décembre 2010 un message sur la 6e révision de l'AI, axé sur un assainissement de l'assurance par une réduction des dépenses. Cet assainissement aura lieu en deux temps: le projet (révision 6a) prévoit des dispositions à relativement court terme. D'autres mesures à réaliser à plus long terme seront abordées dans un second temps, d'ici fin 2010.

La révision 6a comprend les quatre points suivants:

- Révision des rentes axée sur la réadaptation

La révision des rentes axée sur la réadaptation permet d'encourager activement la réadaptation et par là même de réduire le nombre de rentes. Les bénéficiaires de rente présentant un potentiel de réadaptation seront expressément préparés à réintégrer le marché du travail, ils seront conseillés et accompagnés et bénéficieront de mesures spécifiques. Pour compléter le dispositif, différents mécanismes de protection

sont prévus: poursuite du versement de la rente durant l'exécution des mesures, règles à appliquer en cas de nouvelle dégradation de la situation après une réadaptation réussie, coordination avec d'autres assurances (notamment la prévoyance professionnelle, l'assurance-accidents et l'assurance-chômage).

Lors de l'attribution d'une rente, une date de révision devra être fixée sur la base du cas concret; durant la période de perception de la rente, les bénéficiaires seront accompagnés activement et préparés à une réadaptation. Cela constitue un changement de paradigme, soit un passage de l'adage "rente un jour, rente toujours" au principe de "la rente, passerelle vers la réinsertion".

Enfin, une base légale est créée pour réviser et adapter les rentes octroyées avant le 1er janvier 2008 en raison de troubles somatoformes douloureux, d'une fibromyalgie ou d'une pathologie similaire. Si la rente est réduite ou supprimée, un droit à des mesures de nouvelle réadaptation naît pour une durée maximale de deux ans.

- Nouveau mécanisme de financement

Le nouveau mécanisme de financement vise à dissocier la contribution que la Confédération verse à l'AI et les dépenses courantes de l'assurance, de sorte que cette contribution ne soit plus liée qu'à l'évolution économique générale. A l'heure actuelle, les contributions de la Confédération à l'AI sont définies en pourcentage des dépenses en cours: pour chaque franc que l'AI dépense, elle touche 38 centimes des pouvoirs publics. Par conséquent, si elle réduit ses dépenses d'un franc, elle reçoit aussi 38 centimes de moins: en économisant un franc, elle n'économise en réalité que 62 centimes.

Autrement dit, pour combler le déficit annuel de 1,1 milliard de francs, cette même somme ne suffit pas; il faut économiser 1,7 milliard. Ce mécanisme rend encore plus difficiles un assainissement et une stabilisation à long terme de l'assurance. A l'avenir, chaque franc économisé doit profiter directement à l'AI. Le nouveau mécanisme considérera donc uniquement l'évolution des dépenses ne dépendant pas directement de l'assurance (évolution des salaires et des prix, vieillissement démographique); il en résultera un transfert de risque, puisque la contribution de la Confédération ne dépendra que de ses recettes, et non plus des dépenses de l'AI, sur lesquelles elle n'a pratiquement pas de prise. Le nouveau mécanisme de financement permettra une amélioration significative de la situation de l'AI, à hauteur de 227 millions de francs par an en moyenne pour la période de 2012 à 2027; cette charge sera supportée par la Confédération.

- Baisse des prix dans le domaine des moyens auxiliaires

Actuellement, les prix dans le domaine des moyens auxiliaires sont trop élevés.

La concurrence est sans conteste un bon moyen pour réduire les coûts de l'assurance et des assurés, tout en conservant la qualité des moyens auxiliaires remis. La révision de la loi prévoit, d'une part, un renforcement des instruments dont dispose déjà l'assurance en vue de la remise des moyens auxiliaires et, d'autre part, la création d'un nouvel instrument qui permettra à l'AI de négocier des conditions d'achat plus avantageuses. Des économies pourront ainsi être réalisées sur les marges et les rabais qui sont actuellement pratiqués sans contrepartie pour les assurés. Ainsi, les professionnels de la branche ne chercheront plus à vendre les moyens auxiliaires les plus chers. La concurrence dans ce domaine, cumulée au renforcement des instruments dont dispose déjà l'assurance, permettra à l'AI d'économiser annuellement entre 35 et 50 millions de francs.

- Contribution d'assistance

Parallèlement à la consolidation financière, un remodelage du système de prestations, sans incidence sur les coûts, a lieu dans le domaine de l'allocation pour impotent. Une nouvelle prestation, la contribution d'assistance, est prévue pour favoriser l'autonomie et la responsabilité des personnes handicapées. Celles qui engagent des personnes pour leur fournir l'aide dont elles ont besoin au quotidien percevront une contribution destinée à couvrir leurs frais d'assistance, à raison de 30 francs l'heure. Il leur sera plus facile de vivre chez elles en dépit de leur handicap et la charge pesant sur leurs proches sera allégée. L'aide répondant mieux aux besoins des personnes handicapées, celles-ci pourront mener une vie plus autonome et s'intégrer plus facilement dans la société et dans le monde du travail. La mise en place de la contribution d'assistance s'accompagnera de la réduction de moitié de l'allocation pour impotent versée aux personnes vivant en home.

Les mesures envisagées permettront une amélioration des comptes annuels de l'AI de près de 350 millions de francs par an en moyenne de 2012 à 2027 (119 millions grâce à la révision des rentes axée sur la réadaptation, 151 millions grâce au nouveau mécanisme de financement, 46 millions grâce à la baisse des prix des moyens auxiliaires et 32 millions grâce à d'autres mesures, notamment la suppression de l'allocation pour impotent et de la contribution aux frais de pension pour les mineurs internes dans une école spéciale). La réduction totale des dépenses, de 197 millions de francs par an, comprend le montant

de 76 millions correspondant à l'effet attendu du nouveau mécanisme de financement sur la contribution de la Confédération lorsqu'elle ne sera plus calculée proportionnellement aux dépenses de l'assurance (37,7 %). A partir de 2018, après échéance du financement additionnel, l'amélioration des comptes de l'AI sera en moyenne de 500 millions de francs par an (de 2018 à 2027), ce qui permettra de diviser pratiquement par deux le déficit de l'AI, qui serait autrement à nouveau de 1,1 milliard de francs dès 2018, et de rendre politiquement possible l'assainissement durable de l'AI. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) (6e révision de l'AI, premier volet)

15.06.2010	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
14.12.2010	CN	Début du traitement
16.12.2010	CN	Divergences.
01.03.2011	CE	Divergences.
03.03.2011	CN	Adhésion.
18.03.2011	CE	La loi est adoptée au vote final.
18.03.2011	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats** l'entrée en matière n'a pas été contestée. Au nom de la commission, Alex Kuprecht (V, SZ) a souligné que les nouvelles mesures proposées, réalisables à court terme, devaient permettre des économies de l'ordre de 500 millions de francs. Si personne n'a nié la nécessité d'assainir l'assurance-invalidité, Liliane

Mauzy Pasquier (S, GE) a qualifié la révision de précipitée et irréaliste. Elle aurait souhaité que l'impact de la 5e révision, en vigueur depuis deux ans, soit évalué et que l'accent soit mis sur de vraies mesures d'incitation pour les employeurs.

Le Conseil des Etats n'a apporté que peu de modifications au projet du Conseil fédéral. A l'article 42quater concernant la contribution d'assistance, il a notamment opté pour une autre formulation. Selon la version du Conseil fédéral, aurait droit à une contribution d'assistance l'assuré qui, notamment, " a l'exercice des droits civils au sens de l'article 13 du Code civil " (al. 1, let. c) et le gouvernement pourrait " fixer les conditions auxquelles les personnes mineures et les personnes dont la capacité d'exercice des droits civils est restreinte ont droit à une contribution d'assistance " (al. 2). D'après le Conseil des Etats, l'assuré doit être majeur (al. 1, let. c) et le Conseil fédéral doit fixer les conditions auxquelles les personnes dont la capacité d'exercice des droits civils est restreinte n'ont droit à aucune contribution d'assistance (al. 2) ainsi que les conditions auxquelles les mineurs y ont exceptionnellement droit (al. 3). Le projet modifie également le mode de calcul de la contribution financière de la Confédération à l'AI : celle-ci ne sera plus calculée sur la base des dépenses courantes de l'AI mais en fonction de l'évolution économique générale. Le Conseil des Etats a soutenu ce projet, mais a légèrement reformulé les modalités de calcul (art. 78, al. 3). Après avoir mené une vive discussion, le Conseil des Etats a, par 21 voix contre 9, suivi la majorité de la commission et le Conseil fédéral et autorisé le réexamen des rentes octroyées avant 2008 " sur la base d'un diagnostic de troubles douloureux ne s'expliquant pas par des causes organiques " (Ch. II, let. a). Une minorité socialiste, emmenée par Didier Berberat (S, NE) aurait souhaité supprimer cette disposition, vue comme une véritable atteinte aux droits acquis. Selon le texte du Conseil fédéral, défendu par la majorité de la commission, ce serait la loi elle-même, et non un médecin, qui déciderait du handicap d'une personne. Cette conséquence est inadmissible pour la minorité. Dernier argument invoqué par le porte-parole de la minorité : la disposition proposée ne servirait qu'à reporter des charges sur les cantons et les communes, car elle augmenterait le nombre de personnes se retrouvant à l'aide sociale. Pour la majorité de la commission et le Conseil fédéral, au contraire, la disposition qui permet de supprimer une rente, si l'atteinte à la santé est surmontable par un effort de volonté raisonnablement exigible permet de faire des économies et les garde-fous posés sont suffisants pour assurer un traitement équitable.

Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats s'est prononcé pour le premier volet de la 6e révision par 24 voix contre 3.

Après plus de six heures de délibérations, le **Conseil national** a adopté le premier volet de la 6e révision de l'AI au vote sur l'ensemble, par 115 voix contre 63. Le débat a vu un affrontement classique gauche-droite. D'un côté, le camp bourgeois, bien décidé à tenir le cap des économies, a dit et redit son intention

de privilégier le retour au monde du travail, mais s'est refusé à envisager des quotas de personnes handicapées dans les entreprises. De l'autre, le camp rose-vert, indigné par une révision considérée comme un programme d'exclusion économique et sociale, a dénoncé en vain des mesures discriminatoires.

L'entrée en matière, combattue par une minorité rose-verte de la commission, a finalement été acceptée par 121 voix contre 46, seuls les groupes socialistes - à deux exceptions près - et vert, s'y étant opposés. Quant à la proposition de renvoi au Conseil fédéral, avec mandat d'obliger les employeurs à engager un certain nombre de personnes handicapées et de restreindre la portée des suppressions de rentes, elle a également échoué par 120 voix contre 57. Les partisans de la non-entrée en matière ou du renvoi ont mis l'accent sur l'iniquité des mesures proposées en l'absence de toute contrainte pour les employeurs.

Si, après les délibérations au Conseil national ne subsistent que quelques divergences mineures avec le Conseil des Etats, la discussion par article n'en a pas moins donné lieu à des discussions passionnées.

Contre l'avis du Conseil fédéral et d'une minorité de la commission, le Conseil national a adopté une disposition stipulant que l'assurance maladie peut annoncer à l'AI les cas " suspects " afin d'améliorer la détection préventive (art. 3c, al. 5). Une telle disposition serait susceptible d'améliorer la transparence et la coordination des prestations. Le camp rose-vert s'y est opposé pour des raisons de protection des données. Pour le conseiller fédéral Didier Burkhalter, l'assurance-maladie, dont l'engagement dans le travail de réadaptation est limité, ne devrait pas être impliquée dans cette démarche.

Au rayon des sanctions contre les personnes qui refusent de collaborer à leur réintégration dans le marché du travail, le Conseil national s'est rallié à une nette majorité à la version du Conseil des Etats et du Conseil fédéral à l'article 7b, alinéa 3. A l'alinéa 4 dudit article, il a même durci les sanctions, comme le proposait la majorité de la commission. Par 110 voix contre 68, il a décidé que les indemnités journalières pourront être réduites, voire refusées. Comme le Conseil des Etats, le Conseil national a accepté de prolonger au-delà d'un an la durée des mesures de réinsertion professionnelle (art. 8a, al. 3). Il a en revanche rejeté par 116 voix contre 57 une proposition de minorité emmenée par Toni Bortoluzzi (V, ZH), qui aurait voulu limiter la mise en oeuvre de ces mesures au marché ordinaire du travail. La proposition de minorité de Thérèse Weber-Gobet (G, FR) pour garantir aux assuré le droit à des conseils et à un suivi illimités dans le temps a, elle aussi, été refusée par 114 voix contre 59 (art. 8a, al. 4).

L'article 8b visait l'introduction, dans les entreprises de plus de 250 employés, de quotas de personnes dont la rente avait été réduite ou supprimée dans le cadre de la 6e révision ou soumises à des mesures de réadaptation. Cet article, proposé par la commission, a toutefois été rejeté par le Conseil national, non sans avoir donné lieu à d'âpres débats. Les conseillers ont dû choisir entre différentes options pour étendre les quotas ou les supprimer. La conseillère Maja Ingold (CEg, ZH) proposait d'inclure dans le cercle des personnes concernées les bénéficiaires d'une rente AI. Une minorité I, emmenée par Katharina Prelicz-Huber (G, ZH) aurait voulu, de surcroît, contraindre les employeurs privés et publics occupant 100 personnes ou plus à embaucher au moins 2 pour cent de personnes à l'AI. Quant à la minorité II, emmenée par Pierre Triponez (RL, BE), elle exigeait purement et simplement la suppression de l'article. Les partisans des quotas ont relevé la nécessité d'établir un certain équilibre entre les efforts exigés des assurés et ceux qu'on pourrait demander aux employeurs. Le porte-parole du groupe CEg, Meinrado Robbiani (CEg, TI), a lui aussi soutenu l'introduction de quotas, arguant qu'un objectif ambitieux demandait des solutions extraordinaires. Il serait, selon lui, absurde que les investissements de l'AI pour faciliter l'insertion des personnes concernées soient perdus, faute de places de travail. Au nom du Conseil fédéral, Didier Burkhalter s'est opposé à des quotas jugés peu concluants à l'étranger. Quant aux orateurs des groupes de l'UDC et du PLR, ils ont jugé les quotas inefficaces, difficiles à mettre en place et préjudiciables aux petites et moyennes entreprises. Opposée à la proposition Ingold, la proposition de minorité I Prelicz-Huber l'a emporté par 64 voix contre 22. Seule une majorité du groupe CEg a soutenu la proposition Ingold, les groupes BD, RL et V s'étant abstenus. Après ce résultat tactique, Katharina Prelicz-Huber (G, ZH) a retiré sa proposition de minorité, dans l'espoir de rallier une majorité du Conseil à la proposition de la commission. La minorité II Triponez, qui demandait la suppression de l'article 8b, s'est toutefois imposée par 114 voix contre 74. Seuls les groupes vert, socialiste et la moitié du groupe CEg se sont montrés favorables à une solution des quotas.

Le placement à l'essai (art. 18a) a reçu, l'aval du conseil, sourd aux protestations d'une minorité de la commission emmenée par Paul Rechsteiner (S, SG) qui a dénoncé un travail forcé, imposé et sans salaire. Selon la majorité de la commission, cette mesure permet au contraire de vérifier que l'objectif de réinsertion est concevable et réalisable en testant la capacité de travail réelle de l'assuré sur le marché primaire de l'emploi. Didier Burkhalter n'a pas masqué son étonnement devant l'opposition de la gauche

face à une mesure très similaire à celle de l'assurance-chômage. Il a rappelé que pendant la période d'essai, la personne a tous les droits qui procèdent de l'AI : rente ou indemnité journalière.

Comme au Conseil des Etats, la question du réexamen des rentes a donné lieu à de nombreuses interventions menées sur un ton très émotionnel. Didier Burkhalter a été appelé à préciser maintes fois quels troubles pourront donner lieu à un réexamen de la rente. Le Conseil national n'a toutefois pas remis en cause le principe du réexamen des rentes, adopté par 116 voix contre 63. Il a simplement renoncé à dresser une liste de pathologies et adopté la définition introduite par le Tribunal fédéral qui parle de syndromes sans pathogenèse ni étiologie claires et sans constat de déficit organique. Aux termes de la lettre a, chiffre II, les rentes liées à un tel diagnostic seront réexaminées de manière prioritaire dans un délai de trois ans afin de créer une égalité de traitement avec les personnes qui demandent une nouvelle rente. Mais les rentiers de plus de 55 ans et ceux qui touchent une rente depuis plus de 15 ans ne feront pas l'objet d'un réexamen. Une minorité de la commission s'était opposée à ce réexamen des rentes qualifié d'injuste et considéré comme une discrimination de traitement entre maladies physiques et maladies psychiques.

Le **Conseil des Etats** s'est rapproché du Conseil national mais a maintenu quelques divergences mineures. Il a notamment refusé de se rallier à la disposition du Conseil national qui avait donné la possibilité aux offices AI d'instituer des commissions consultatives pour soutenir les mesures de réinsertion (art. 57, al. 4). Mais sur la question du réexamen des rentes, les conseillers aux Etats ont, comme le voulait la majorité de leur commission, adhéré aux décisions du Conseil national. Après les explications détaillées du conseiller fédéral Didier Burkhalter, ils ont ainsi refusé, par 24 voix contre 17, de soutenir une minorité de la commission emmenée par Anita Fetz (S, BS) qui proposait que le Conseil fédéral dresse une liste des diagnostics visés par le réexamen. D'autre part, le Conseil des Etats, sur proposition de sa commission, a procédé au réexamen de l'art. 68quinquies, al. 3 de la loi. Il a estimé que durant un placement à l'essai, l'assurance ne devrait pas pouvoir exercer une action récursoire contre l'assuré lorsque celui-ci a agi par négligence. Les conseillers aux Etats sont donc revenus à la version du Conseil fédéral qui prévoit une action récursoire lorsque l'accusé a agi intentionnellement ou par négligence grave.

Le **Conseil national** s'est rallié aux décisions du Conseil des Etats.

Au vote final, la loi a été adoptée par 33 voix contre 7 et 3 abstentions au Conseil des Etats et 125 voix contre 57 et 9 abstentions au Conseil national. Au Conseil national, le vote a été précédé des déclarations des porte-parole des groupes, lesquels ont réaffirmé leur soutien respectivement leur opposition à la loi. Les groupes UDC, CEg, BD et RL ont mis l'accent sur la nécessité financière et les mesures de réintégration prévues alors que les groupes Vert et socialiste ont dénoncé une révision en trompe-l'œil qui ne visait qu'à diminuer le nombre de rentes.

10.108 LAVS. Amélioration de la mise en oeuvre

Message du 3 décembre 2010 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) (amélioration de la mise en oeuvre) (FF 2011 519)

Situation initiale

Le 1er octobre 2010, la 11e révision de l'AVS a été refusée en votation finale par le Conseil national. Le projet contient de nombreuses améliorations relatives à la mise en oeuvre de l'assurance qui n'ont nullement été contestées. Afin que son entrée en vigueur puisse intervenir rapidement, le Conseil fédéral soumet au Parlement un projet ne comportant que les mesures qui n'ont pas été contestées lors des débats sur la 11e révision de l'AVS et qui pourront améliorer et simplifier la mise en oeuvre de l'assurance. Les principaux points sont les suivants:

Mise en oeuvre de l'assurance et cotisations

- Cotisations des assurés sans activité lucrative: la cotisation maximale est fixée de sorte que, en principe, elle se monte à 50 fois la cotisation minimale. Cette solution rétablit la relation qui existait à l'origine entre la cotisation minimale et la cotisation maximale.

- La perception des cotisations doit en outre être facilitée par diverses mesures.

Questions d'organisation

- L'organisation de l'AVS avec ses différents organismes responsables est positive pour l'application décentralisée de l'assurance mais, pour certaines tâches, nécessite une coordination et une conduite centralisée. Le Fonds de compensation de l'AVS prend en charge les coûts.
- Création d'un registre des prestations complémentaires: ce registre facilite aussi bien la récolte de données fiables à des fins statistiques que la transmission d'informations pour la mise en oeuvre des prestations complémentaires. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) (Amélioration de la mise en oeuvre)

01.03.2011	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
16.06.2011	CN	Adhésion.
17.06.2011	CE	La loi est adoptée au vote final.
17.06.2011	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Le rapporteur de la commission a rappelé que le projet concernait uniquement des dispositions techniques non contestées de la 11^e révision de l'AVS. Limiter la révision à ces points devrait permettre une entrée en vigueur rapide des modifications. Toutes les mesures prévues par le Conseil fédéral ayant déjà été traitées et approuvées dans les commissions et dans les conseils lors des débats sur la 11^e révision, c'est pratiquement sans discussion que le projet a finalement été adopté au vote sur l'ensemble par 41 voix contre 0. Le projet n'a pas été contesté au **Conseil national** qui l'a adopté à l'unanimité au vote sur l'ensemble par 131 voix contre 0.

Au vote final, la loi a été adoptée par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 189 voix contre 0 au Conseil national.

11.467 Initiative parlementaire (Commission de l'économie et des redevances). LACI. Délais-cadres et période de cotisation minimale pour personnes âgées de 55 ans ou plus

Rapport de la commission CN: 30.08.2011 (FF 2011 6695)
Avis du Conseil fédéral: 22.09.2011 (FF 2011 6703)

Situation initiale

La quatrième révision partielle de l'assurance-chômage (LACI) visait notamment à renforcer les exigences relatives à la période minimale de cotisation. Suite à ces modifications, les personnes de plus de 55 ans et les assurés qui présentent une invalidité de 40 % au moins ont désormais droit à 520 indemnités journalières au maximum uniquement s'ils peuvent justifier d'une période de cotisation de 24 mois au moins. Le 1^{er} avril 2011, la période de cotisation a en effet été relevée de 18 à 24 mois pour ces deux groupes de personnes. Des délais-cadres de deux ans sont prévus pour la perception des prestations et pour les périodes de cotisation. En ce qui concerne la perception des indemnités journalières, le délai-cadre débute à partir du premier jour de chômage, pour autant que les conditions relatives au droit à l'indemnité soient remplies. Le délai-cadre relatif à la période de cotisation commence, lui, deux ans avant le premier jour de chômage. Ces conditions créent une situation problématique dans laquelle seules les personnes âgées de plus de 55 ans et les personnes qui perçoivent une rente d'invalidité se retrouvent: en effet, pour bénéficier de 520 indemnités journalières au maximum, ces personnes doivent avoir cotisé de manière discontinue durant les deux années qui ont précédé la période de chômage. Cette situation peut donner lieu à des cas de rigueur indésirables, notamment lorsque la personne concernée a changé d'emploi au cours des deux années précédant la période de chômage et qu'elle n'a pas travaillé quelques jours entre les deux activités, ou lorsqu'elle ne s'est pas annoncée à l'assurance-chômage (AC) dès le premier jour de chômage, parce qu'elle a cherché un emploi pendant un certain temps sans le soutien de l'AC. (Source : avis du Conseil fédéral)

Le projet d'amendement élaboré par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) permet à la catégorie d'assurés concernée de bénéficier de 520 indemnités journalières pour une période de cotisation de 22 mois seulement (toujours dans le délai-cadre de deux ans pour la période

de cotisation). (Source : avis du Conseil fédéral et rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national)

Délibérations

- 05.07.2011 - La commission décide d'élaborer une initiative.
- 22.08.2011 - Adhésion.

Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI)

- 22.09.2011 CN Décision conforme au projet de la Commission.
- 28.09.2011 CE Adhésion.
- 30.09.2011 CN La loi est adoptée au vote final.
- 30.09.2011 CE La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Les rapporteurs ont rappelé qu'avec l'initiative parlementaire, le Parlement revenait sur une décision prise, contre l'avis du Conseil fédéral, lors de la dernière révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI). En effet, avec la quatrième révision partielle de la LACI (08.062) le Parlement a renforcé les liens entre la période minimale de cotisation et la durée de versements des prestations. Suite à cette révision, les personnes assurées âgées de plus de 55 ans ou qui perçoivent une certaine rente d'invalidité ont droit à 520 indemnités journalières seulement si elles peuvent justifier d'une période de cotisations de 24 mois. Le Conseil fédéral, conscient de la problématique des personnes âgées, avait défendu une période de cotisation de 22 mois, mais n'avait pas été suivi. Réalisant les problèmes posés par cette décision, les groupes ont soutenu le projet élaboré par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN), lequel reprend les propositions du Conseil fédéral. Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet de loi à l'unanimité par 167 voix contre 0.

C'est sans discussion que le **Conseil des Etats**, après avoir entendu le rapporteur de la commission, a adopté le projet de loi au vote sur l'ensemble par 25 voix contre 0.

Au vote final, la loi a été adoptée à l'unanimité par 192 voix contre 0 au Conseil national et 44 voix contre 0 au Conseil des Etats.

15. Politique de la santé

Généralités

- 01.056 Convention sur les droits de l'Homme et la biomédecine
- 04.476 Initiative parlementaire (Felix Gutzwiller). Protection de la population et de l'économie contre le tabagisme passif
- 07.072 Recherche sur l'être humain. Article constitutionnel
- 08.064 Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine. Protocole additionnel
- 09.056 Loi sur le génie génétique. Modification
- 09.075 Loi sur les professions relevant du domaine de la psychologie
- 09.076 Loi sur la prévention
- 09.079 Recherche sur l'être humain. Loi
- 10.065 Attribution d'organes destinés à une transplantation. Accord avec le Liechtenstein

Assurance-maladie

- 04.032 Loi sur l'assurance-maladie. Révision partielle. Liberté de contracter
- 04.034 Loi sur l'assurance-maladie. Révision partielle. Participation aux coûts
- 04.061 Loi sur l'assurance-maladie. Révision partielle. Financement hospitalier
- 04.062 Loi sur l'assurance-maladie. Révision partielle. Managed-Care
- 05.025 Loi sur le nouveau régime de financement des soins
- 05.055 Pour la baisse des primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base. Initiative populaire
- 06.066 Oui aux médecines complémentaires. Initiative populaire
- 07.464 Initiative parlementaire (Commission de la sécurité sociale et de la santé publique). Prorogation de la loi fédérale sur l'adaptation des participations cantonales aux coûts des traitements hospitaliers dispensés dans le canton
- 09.053 LAMal. Mesures pour endiguer l'évolution des coûts
- 09.400 Initiative parlementaire (Commission de la sécurité sociale et de la santé publique). Assurance-maladie. Gel des admissions de fournisseurs de prestations. Solution transitoire
- 09.425 Initiative parlementaire (Commission de la sécurité sociale et de la santé publique). Article 64a LAMal et primes non payées
- 11.439 Initiative parlementaire (Commission de la sécurité sociale et de la santé publique). Dispositions transitoires complémentaires sur l'introduction du financement hospitalier

Politique en matière de drogue

- 05.470 Initiative parlementaire (Commission de la sécurité sociale et de la santé publique). Révision partielle de la loi sur les stupéfiants
- 06.106 Pour une politique raisonnable en matière de chanvre protégeant efficacement la jeunesse. Initiative populaire

Médicaments

07.030 Loi sur les produits thérapeutiques. Révision partielle. Préparations hospitalières

Généralités

01.056 Convention sur les droits de l'Homme et la biomédecine

Message du 12 septembre 2001 relatif à la Convention européenne du 4 avril 1997 pour la protection des Droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine (Convention sur les droits de l'Homme et la biomédecine) et au Protocole additionnel du 12 janvier 1998 portant interdiction du clonage d'êtres humains (FF 2002 271)

Situation initiale

Le Conseil fédéral soumet une convention du Conseil de l'Europe et son protocole additionnel à l'approbation des Chambres. La Convention sur les droits de l'Homme et la biomédecine a été ouverte à la signature et soumise à ratification par le Comité des Ministres le 4 avril 1997. C'est la première convention internationale sur la biomédecine. Il s'agit d'une convention-cadre qui ne contient que les principes les plus importants. Les domaines spécifiques qu'elle aborde doivent être réglementés plus en détail dans des protocoles additionnels. Le premier Protocole additionnel qui interdit le clonage d'êtres humains a été ouvert à la signature et soumis à ratification le 12 janvier 1998. Les dispositions matérielles de la convention sont réparties sur huit chapitres et traitent en particulier du consentement à des interventions médicales, de la protection de la sphère privée et du droit à l'information, ainsi que du génome humain, de la recherche scientifique, du prélèvement d'organes et de tissus sur des donneurs vivants à des fins de transplantation, de l'interdiction de la commercialisation du corps humain ou de ses parties et des sanctions en cas de violation des principes de la convention. Celle-ci fixe des normes de protection communes au niveau international. Chaque Etat reste libre de renforcer la protection de l'être humain en tenant compte des applications de la médecine et de la biologie. Par ailleurs, en accord avec l'art. 8, al. 2, de la Convention européenne des Droits de l'Homme, la convention prévoit la possibilité pour les Etats membres de s'écarter des normes de protection, à des conditions restrictives.

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral portant approbation de la Convention sur les droits de l'Homme et la biomédecine

13.06.2002	CN	L'examen de la convention est ajourné et ne sera repris qu'une fois que la loi sur la transplantation aura été adoptée.
23.09.2002	CE	Adhésion.
03.10.2007	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
10.12.2007	CE	Divergences.
06.03.2008	CN	Adhésion.
20.03.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
20.03.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Projet 2

Arrêté fédéral portant approbation du Protocole additionnel à la Convention sur les droits de l'Homme et la biomédecine portant interdiction du clonage d'êtres humains

03.10.2007	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
10.12.2007	CE	Divergences.
06.03.2008	CN	Adhésion.
20.03.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
20.03.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Au **Conseil national**, le rapporteur de la commission germanophone Hans Widmer (S, LU) a recommandé d'entrer en matière sur le projet et d'approuver la proposition du Conseil fédéral. Ainsi qu'il l'a précisé, la Convention sur les droits de l'Homme et la biomédecine vise à fixer des normes minimales de protection pour l'application à l'être humain de la biologie et de la biomédecine. S'agissant des critiques formulées au cours de la procédure de consultation, il a fait remarquer que les voix des opposants au projet n'étaient pas unanimes, les uns reprochant au projet d'être trop contraignant, d'autres

de ne pas l'être suffisamment. Il a indiqué que les partisans du projet étaient eux aussi divisés en deux camps : tandis que le premier appelait de ses vœux une loi garantissant le même niveau de protection que la convention, le second entendait s'appuyer sur la protection minimale garantie par cette dernière pour adopter une loi beaucoup plus stricte. Enfin, Hans Widmer a précisé que la majorité de la commission s'accordait à reconnaître la nécessité de prévoir dans la future loi fédérale sur la recherche sur l'être humain un niveau de protection au moins égal à celui de la convention. Une minorité de la commission emmenée par Maja Graf (G, BL) a proposé de suspendre provisoirement le traitement de ce dossier et de le reprendre lors de l'examen du nouvel article de la Constitution et de la loi y relative sur la recherche sur l'être humain. Elle a par ailleurs déploré le fait que dans sa version actuelle, la Convention sur les droits de l'Homme et la biomédecine autorisait expressément la recherche sur des personnes n'ayant pas la capacité d'y consentir, telles que des enfants et des personnes atteintes d'une démence ou gravement handicapées. Or, de son avis, cette question délicate appelait au préalable un débat politique dans le cadre de la loi sur la recherche sur l'être humain. Maja Graf a par ailleurs exprimé la crainte que la convention soit la porte ouverte à un traitement forcé des patients atteints d'une maladie mentale. Estimant que le niveau de protection garanti était insuffisant et que la probabilité que des lois plus contraignantes soient adoptées ultérieurement était faible, la minorité de la commission a également présenté une proposition subsidiaire de ne pas entrer en matière sur le projet, bénéficiant en cela du soutien des Verts. De son côté, le groupe socialiste s'est majoritairement prononcé en faveur de la ratification, mais sans enthousiasme. Pascale Bruderer (S, AG) a souligné que le niveau de protection garanti par la convention était trop faible et qu'il y avait lieu de renforcer la protection des personnes n'ayant pas la capacité de consentir à la recherche au moyen, par exemple, du droit de protection des adultes, lequel était en cours de révision. Christa Markwalder (RL, BE) a indiqué que la majorité du groupe RL était favorable à la ratification de la convention après que le Conseil fédéral avait admis la possibilité de satisfaire aux principes énoncés dans la convention tant dans la loi sur la recherche sur l'être humain que dans la révision du droit de la tutelle. Conscient de l'impossibilité de formuler des réserves ultérieurement à la ratification, son groupe aurait aussi débattu de la question de la date à laquelle il convenait de ratifier la convention. Les intervenants issus des rangs du PDC et de l'UDC ont eux aussi apporté leur soutien à la ratification de la convention. Le conseiller fédéral Christoph Blocher a assuré pour sa part que ce projet n'aurait pas d'incidence majeure sur la liberté d'action de la Suisse. Finalement, le Conseil national a rejeté, par 121 voix contre 27, la proposition de la minorité visant à suspendre le traitement du dossier et a décidé d'entrer en matière sur le dossier par 120 voix contre 19. Au vote sur l'ensemble, il a approuvé la Convention sur les droits de l'Homme et la biomédecine par 121 voix contre 17 et 13 abstentions, en émettant deux réserves liées à la loi sur la transplantation, et a autorisé le Conseil fédéral à la ratifier. Quant au Protocole additionnel portant interdiction du clonage d'êtres humains, il a été approuvé par 144 voix contre 3.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a soulevé aucune objection. Anita Fetz (S, BS), rapporteur de la commission, a souligné que ces accords visaient uniquement à fixer un cadre minimal de protection pour l'application à l'homme de la biologie et de la biomédecine et que tous les Etats étaient libres d'édicter des normes plus sévères. La Chambre haute a donc approuvé la convention et le protocole sans en débattre et a autorisé le Conseil fédéral à les ratifier. Elle a néanmoins ajouté une réserve à celles proposées par le Conseil fédéral et adoptées par la Chambre basse, afin de garantir une meilleure protection des personnes n'ayant pas la capacité de consentir. Pour ce faire, elle a prévu que les cantons doivent être autorisés à conserver leur réglementation actuelle jusqu'à l'entrée en vigueur du code civil révisé en matière de protection des adultes. Le Conseil des Etats a approuvé les deux projets par 33 voix contre 0.

Sur la proposition de sa commission, le **Conseil national** s'est rallié à la décision du Conseil des Etats et a tenu compte des dispositions cantonales réservées.

Au vote final, le projet 1 a été adopté par 168 voix contre 22 au Conseil national et par 40 voix contre 0 au Conseil des Etats. Le projet 2 a été adopté, respectivement par 189 voix contre 0 et par 41 voix contre 0.

04.476 Initiative parlementaire (Felix Gutzwiller). Protection de la population et de l'économie contre le tabagisme passif

Rapport de la commission CN: 01.06.2007 (FF 2007 5853)

Avis du Conseil fédéral: 22.08.2007 (FF 2007 5877)

Situation initiale

En raison de la nocivité scientifiquement prouvée du tabagisme passif et de la volonté maintes fois exprimée par la population de mieux protéger les non-fumeurs, de nombreux cantons ont adopté ces dernières années des mesures législatives dans ce domaine. Le 8 octobre 2004, Felix Gutzwiller (RL, ZH) a déposé une initiative parlementaire visant à régler au niveau fédéral la question de la protection contre le tabagisme passif sur les lieux de travail et dans les lieux auxquels le public a libre accès ou qu'il utilise.

Le présent projet de loi contre le tabagisme passif introduit un changement de paradigme, puisque les lieux de travail et les espaces publics fermés doivent désormais être, en principe, des espaces non-fumeurs. Les dispositions prévues sont également applicables aux établissements de restauration. L'aménagement de locaux fumeurs (fumeurs) reste néanmoins possible dans les bâtiments publics, les restaurants et les bars, pour autant que ces locaux soient isolés des autres espaces par une séparation, désignés comme tels, dotés d'une ventilation suffisante et qu'ils ne servent pas de lieu de travail. Des exceptions sont prévues par ailleurs, qu'il s'agisse des bureaux individuels ou de certains espaces assimilés à des lieux de domicile (p. ex. certaines parties des cliniques psychiatriques ou des établissements pénitentiaires).

Les espaces publics non fermés (p. ex. parcs ou jardins publics) et les locaux à usage privé n'entrent pas dans le champ d'application de cette loi. (Source : rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil des Etats)

Délibérations

28.04.2005 - Décidé de donner suite à l'initiative.

30.08.2005 - Adhésion.

Loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif

04.10.2007 CN Décision divergente du projet de la Commission.

04.03.2008 CE Divergences.

11.06.2008 CN Divergences.

17.09.2008 CE Divergences.

18.09.2008 CN Divergences.

30.09.2008 CE Divergences.

01.10.2008 CN Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.

02.10.2008 CE Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.

03.10.2008 CN La loi est adoptée au vote final.

03.10.2008 CE La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, la commission a présenté, après deux ans de travaux préparatoires en vue de l'application de l'intervention parlementaire Gutzwiller, un projet de loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif. Le rapporteur germanophone de la commission, Ruth Humbel Näf (C, AG), a souligné le changement de paradigme opéré par la commission, qui est passée de la défense de la liberté des fumeurs à la défense de la liberté des non-fumeurs. La réglementation proposée est d'après elle mesurée. Elle est également indispensable pour mener à bien une politique de santé et de prévention efficace. Au sein de la commission, une minorité, emmenée par Toni Bortoluzzi (V, ZH), préconisait de ne pas entrer en matière sur ce projet, arguant que, si un produit comme le tabac, dont la vente est autorisée, est tellement dangereux pour autrui, alors il devrait être complètement interdit. Cette minorité ajoutait que le projet portait atteinte à la liberté individuelle des propriétaires d'entreprises et constituait une limitation des droits des PME. Au conseil, elle a été soutenue par le groupe UDC et une majorité du groupe radical-libéral. Allant dans le même sens, Gabi Huber (RL, UR) s'est, quant à elle, élevée contre l'instauration d'une tutelle de l'Etat et a appelé au respect des principes de liberté et de responsabilité individuelles. A l'opposé, Silvia Schenker (S, BS) a salué le projet de la commission comme une avancée significative dans la protection contre le tabagisme passif, notamment en ce qui concerne le personnel affecté au

service dans les restaurants, qui plus encore que d'autres subit les désagréments de la fumée passive. Suite à ces débats, le Conseil national a décidé, par 111 voix contre 64, d'entrer en matière sur le projet de loi. Lors de l'examen par article, la discussion a principalement porté sur les exceptions prévues dans le domaine de la restauration. Par 95 voix contre 77, le Conseil national a opté pour la version d'une minorité de la commission selon laquelle fumer sur un lieu de travail serait autorisé dans des locaux isolés des autres locaux par une séparation, désignés comme tels et dotés d'une ventilation suffisante, alors que la commission proposait de n'autoriser que des locaux fumeurs qui ne servent pas de lieu de travail. De plus, selon la version retenue par le conseil, les restaurants et les boîtes de nuit peuvent, sur autorisation, être exploités comme établissements fumeurs. Cette autorisation est accordée dans les cas où " une séparation entre locaux fumeurs et non-fumeurs n'est pas possible ou qu'elle ne peut être exigée raisonnablement "; c'est, d'après le rapporteur de la minorité, Roland Borer (V, SO), un moyen pour la Suisse de rester une société tolérante dans laquelle chacun prend en considération et respecte les besoins de l'autre. Les groupes socialiste et vert ont vainement souligné que ces exceptions risquaient de vider le projet de loi de sa substance et donc d'affaiblir considérablement la lutte engagée pour la protection des travailleurs. La proposition de la minorité a été soutenue par les groupes UDC, radical-libéral et PDC. Revenant sur la protection des travailleurs, Eduard Engelberger (RL, NW) a tenu à préciser que nul ne devait être obligé de travailler dans une entreprise fumeurs. Lors du vote d'ensemble, le projet a été adopté par 109 voix contre 52.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière sur le projet de loi n'a pas été contestée. Urs Schwaller (CEg, FR), rapporteur de la commission, n'a toutefois pas caché le manque d'enthousiasme de la commission pour la nouvelle loi, comme le démontre le résultat du vote (4 voix contre 3 et 3 abstentions). La commission estime que la volonté de la population d'offrir aux non-fumeurs une protection efficace passe par un durcissement des propositions du Conseil national concernant les locaux fumeurs qui servent de lieu de travail et les établissements fumeurs autorisés à titre exceptionnel, et par la possibilité pour les cantons d'édicter des dispositions plus strictes. Selon Erika Forster-Vannini (RL, SG), les propositions de la commission apportent certes des améliorations bienvenues aux décisions du Conseil national, mais ces propositions, qui reflètent les hésitations des députés, sont insuffisamment conséquentes. Au contraire, Bruno Frick (CEg, SZ) a déclaré être en faveur de dispositions modérées; il a mis en garde contre un excès de zèle et un Etat policier qui tient en laisse les citoyens et les contraint à adopter tel ou tel comportement. Gisèle Ory (S, NE), de son côté, a souligné que seules des mesures strictes pouvaient protéger le personnel d'hôtellerie et de restauration. En ce qui concerne les locaux fumeurs, une minorité I, emmenée par Felix Gutzwiller (RL, ZH), a proposé de suivre la proposition du Conseil fédéral et de n'autoriser que des locaux fumeurs qui ne servent pas de lieu de travail. Une minorité II, emmenée par Eugen David (CEg, SG), proposait d'autoriser à titre exceptionnel les locaux fumeurs dans les établissements d'hôtellerie ou de restauration, sous réserve de l'accord explicite des employés qui y travaillent. La majorité de la commission souhaitait également que l'employé donne son accord - contrairement au Conseil national -, mais voulait appliquer cette disposition à toutes les branches de l'économie. Eugen David a défendu la proposition de la minorité II, arguant qu'elle tenait compte des besoins de la branche touristique. Felix Gutzwiller a souligné que seuls des locaux fumeurs qui ne servent pas de lieu de travail pouvaient protéger efficacement les employés. C'est finalement la minorité II qui l'a emporté contre la minorité I, puis contre la majorité, les deux fois par 22 voix contre 18. La discussion a ensuite porté sur la question des établissements fumeurs. Le Conseil national souhaitait que les établissements d'hôtellerie et de restauration puissent, à titre exceptionnel, être exploités comme établissements fumeurs, si une séparation entre locaux fumeurs et non-fumeurs " n'est pas possible ou [] ne peut être exigée raisonnablement ", position reprise par Rolf Schweiger (RL, ZG). La majorité de la commission a proposé de biffer la fin de la phrase (" ne peut être exigée raisonnablement "), car des coûts importants ne sauraient être une raison d'accorder une exception. Une minorité de la commission, emmenée par Erika Forster-Vannini (RL, SG), a proposé de biffer l'art. 2a et de n'autoriser aucun établissement fumeur. Elle a en effet refusé d'édicter une réglementation qui prévoit des exceptions, estimant qu'il s'agirait d'un mauvais compromis et d'une disposition peu claire. Lors du premier vote, la proposition Schweiger a été préférée à la proposition de la majorité par 15 voix contre 14 ; toutefois, par 23 voix contre 16, le Conseil des Etats a finalement opté pour la solution de la minorité de biffer tout l'article. Enfin, en raison des dispositions sur la protection des non-fumeurs que plusieurs cantons ont votées ces derniers mois, la majorité de la commission a proposé de mentionner explicitement dans la loi que les cantons pouvaient édicter des dispositions plus strictes, une proposition que le Conseil des Etats

a suivie par 21 voix contre 16. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 25 voix contre 9, et 2 abstentions.

Au **Conseil national**, dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, la commission a proposé de maintenir la décision de son conseil concernant les établissements fumeurs (art. 2a). A ses yeux, ces derniers doivent être autorisés si une séparation entre locaux fumeurs et non-fumeurs n'est pas possible ou ne peut être exigée raisonnablement. De plus, la commission a proposé de maintenir la décision d'autoriser les locaux fumeurs, pour autant qu'ils soient isolés, dans tous les secteurs de l'économie ; cherchant toutefois à trouver un compromis avec le Conseil des Etats, elle a précisé que seuls les employés ayant donné expressément leur accord dans leur contrat de travail pouvaient être appelés à travailler dans les locaux fumeurs. Une minorité rose-verte, emmenée par Jacqueline Fehr (S, ZH), s'est opposée à ces propositions. Comme le Conseil des Etats, elle ne souhaitait pas autoriser l'exploitation d'établissements purement fumeurs et préconisait plutôt, sur le modèle du Conseil fédéral, des fumoirs dans lesquels le service ne serait pas assuré. Jacqueline Fehr a contesté l'argument avancé par les associations économiques selon lequel une interdiction de fumer entraînerait une baisse du chiffre d'affaire dans le secteur de la restauration. Elle a estimé que ce secteur devrait plutôt profiter d'une telle interdiction : selon elle, les restaurants deviennent plus attractifs lorsque la fumée y est interdite. En outre, elle a souligné que dans certains cantons, le peuple avait approuvé à une large majorité des mesures très strictes visant à protéger les non-fumeurs. Jean-Charles Rielle (S, GE) a rappelé que la protection contre la fumée passive permettrait de sauver des milliers de vies. Au contraire, les partisans bourgeois des restaurants fumeurs ont mis l'accent sur les difficultés que rencontreraient les petites auberges de campagne si la fumée y était interdite. Marianne Kleiner (RL, AR) a rappelé le rôle social que jouent ces petits bistros, où il devrait encore être permis de jouer au jass en fumant une cigarette. Roland Borer (V, SO) a reproché à la minorité de ne plus considérer la volonté - unanime - de protéger les non-fumeurs de la fumée passive, mais de viser une interdiction totale de fumer, ce qui s'apparente à une chasse aux sorcières dont les fumeurs sont les victimes. Après une longue discussion au cours de laquelle chaque camp a refusé toute concession, le Conseil national a finalement soutenu les propositions de la majorité de la commission par 94 voix contre 86. Par ailleurs, la majorité souhaitait biffer l'article 2b voté par le Conseil des Etats, selon lequel les cantons peuvent édicter des dispositions plus strictes pour la protection de la santé. Jacqueline Fehr (S, ZH) a qualifié cette proposition d'attaque contre la volonté populaire, soulignant que plusieurs cantons se sont déjà dotés de lois plus strictes que celle que le Parlement examine en ce moment. Marianne Kleiner (RL, AR) s'est prononcée en faveur d'un dispositif unique, car la Suisse, en tant que pays touristique, ne saurait se permettre ici un éclatement cantonal. Soutenue par les groupes socialiste et Vert et une majorité du groupe CEg, la version du Conseil des Etats - c'est-à-dire la proposition de la minorité - a été adoptée par 100 voix contre 82. Enfin, contrairement à la version du Conseil des Etats, la commission a proposé de prévoir un délai transitoire de deux ans pour la mise en oeuvre de l'interdiction de fumer : le Conseil national a adopté cette proposition par 98 voix contre 75.

Au **Conseil des Etats**, la commission a proposé de maintenir la décision du conseil d'autoriser les locaux fumeurs des établissements d'hôtellerie et de restauration sous réserve de l'accord explicite des employés qui y travaillent, en précisant qu'un tel accord doit faire partie intégrante du contrat de travail. Une proposition de la minorité souhaitait revenir à la version du Conseil fédéral et ne pas autoriser le service dans les fumoirs, mais c'est la proposition de la majorité qui l'a emporté par 25 voix contre 17. S'agissant des établissements fumeurs, une majorité de la commission a voulu accéder à la proposition du Conseil national en accordant une autorisation aux locaux dont la surface est égale ou inférieure à 100m². Au nom d'une minorité, Erika Forster-Vannini (RL, SG) a mis en garde contre un affaiblissement de la loi et a estimé que, si cette disposition était appliquée, 80 % des établissements pourraient alors être exploités comme établissements fumeurs. Finalement, c'est la proposition de la minorité visant à interdire l'exploitation d'établissements purement fumeurs qui a été adoptée par 25 voix contre 18. En ce qui concerne le délai transitoire, le conseil a maintenu sa décision de ne pas fixer le délai transitoire à deux ans, mais de laisser le soin de fixer la date d'entrée en vigueur au Conseil fédéral.

Le **Conseil national** s'est rallié tacitement à la version du Conseil des Etats concernant le service dans les locaux fumeurs. Par ailleurs, une courte majorité de la commission a proposé de suivre le Conseil des Etats et de n'autoriser aucun établissement fumeur. Une minorité a, quant à elle, proposé de maintenir sa décision initiale et d'autoriser l'exploitation d'établissements purement fumeurs, lorsqu'une séparation entre locaux fumeurs et non-fumeurs n'est pas possible ou qu'elle ne peut être raisonnablement exigée. Si la proposition de la majorité avait été adoptée, Roland Borer (V, SO) aurait soumis une proposition

subsidaire qui aurait permis d'aboutir à un " compromis bien helvétique " : accorder une autorisation - qui avait été refusée par le Conseil des Etats - aux locaux dont la surface est égale ou inférieure à 100m². C'est finalement la proposition de la minorité, qui prévoit d'autoriser l'exploitation d'établissements fumeurs, qui a été adoptée de justesse (89 voix contre 88) par le Conseil national. S'agissant du délai transitoire, le Conseil national s'est rallié sans discussion au Conseil des Etats.

Dans le cadre de la dernière phase d'élimination des divergences au **Conseil des Etats**, Urs Schwaller (CEg, FR), président de la commission, a proposé une solution de compromis visant à garantir un équilibre entre la protection des non-fumeurs contre la fumée passive et une interdiction totale de fumer. Celle-ci prévoit d'autoriser l'exploitation d'établissements fumeurs à trois conditions. L'établissement doit disposer d'une surface accessible au public égale ou inférieure à 80 m², disposer d'une aération adéquate et être clairement défini de l'extérieur comme un établissement fumeur et n'employer que des personnes ayant accepté, dans le contrat de travail, de travailler dans un établissement fumeur. Le rapporteur de la minorité, Felix Gutzwiller (RL, ZH), a estimé que limiter l'autorisation aux établissements fumeurs disposant d'une surface accessible au public égale ou inférieure à 80 au lieu de 100 m² ne changerait pas grand-chose à la situation et a plaidé en faveur d'un maintien de l'interdiction des établissements purement fumeurs. En désaccord avec l'affirmation de Felix Gutzwiller, Bruno Frick (CEg, SZ) a indiqué que, d'après les chiffres dont disposait la commission, un maximum de 20 % des établissements d'hôtellerie et de restauration pourraient être exploités comme établissements purement fumeurs, si la proposition de la majorité devait être acceptée. Il serait, selon lui, injuste de priver les fumeurs de ces rares lieux où la fumée serait encore tolérée. Par 19 voix contre 19, et grâce à la voix prépondérante du président Christoffel Brändli (V, GR), le conseil s'est finalement prononcé en faveur de la proposition de la majorité.

Il a donc fallu réunir la **Conférence de conciliation**, qui a proposé, par 17 voix contre 9, de privilégier la proposition du Conseil des Etats.

Au **Conseil national**, les rapporteurs de la commission, Thérèse Meyer-Kaelin (CEg, FR) et Marianne Kleiner (RL, AR), ont soutenu la proposition de la Conférence de conciliation. Au nom du groupe des Verts, Maya Graf (G, BL) a quant à elle proposé de rejeter la proposition, estimant que la version de la loi telle qu'elle était présentée ne fournissait qu'une pseudo solution à la question de la protection contre les dangers de la fumée passive. Elle a estimé que ce qui devrait être la préoccupation centrale de la loi, à savoir la protection de la santé, n'était pas suffisamment pris en compte. Par 114 voix contre 57, le Conseil national a approuvé la proposition de la Conférence de conciliation.

Au **Conseil des Etats**, Liliane Maury Pasquier (S, GE) a proposé de rejeter la proposition de la Conférence de conciliation. A ses yeux, cette solution de compromis ne protégeait pas suffisamment les non-fumeurs, notamment les employés des établissements fumeurs, contre le tabagisme passif. Felix Gutzwiller (RL, ZH) a estimé que cette loi apportait de nombreuses améliorations pour la protection contre la fumée passive et qu'elle devait par conséquent être adoptée. Le conseil a suivi la proposition de la Conférence de conciliation par 33 voix contre 8.

Au vote final, la loi a été adoptée par 105 voix contre 61 au Conseil national et par 31 voix contre 9 au Conseil des Etats.

07.072 Recherche sur l'être humain. Article constitutionnel

Message du 12 septembre 2007 relatif à l'article constitutionnel concernant la recherche sur l'être humain (FF 2007 6345)

Situation initiale

Le projet donne à la Confédération une compétence étendue pour réglementer la recherche sur l'être humain. Le but est d'assurer la protection de la dignité et de la personnalité de l'être humain dans la recherche, en veillant à la liberté de la recherche et en tenant compte de l'importance de la recherche pour la santé et la société.

La législation relative à la recherche sur l'être humain en Suisse est actuellement lacunaire et hétérogène et manque de systématique. Les dispositions qui existent au niveau fédéral ou cantonal portent uniquement sur certains volets de la recherche sur l'être humain, principalement les essais cliniques; de plus, elles apportent, en partie, des solutions différentes à des questions analogues. La Confédération

souhaite remplacer cette situation juridique insatisfaisante par une solution fédérale uniforme, étendue et exhaustive.

Ce projet donne à la Confédération une compétence étendue pour réglementer la recherche sur l'être humain. Son but premier est d'assurer la protection de la dignité et de la personnalité de l'être humain dans la recherche. Lorsqu'elle légifère en la matière, la Confédération doit veiller à la liberté de la recherche et tenir compte de l'importance de la recherche pour la santé et la société. Le législateur fédéral ne peut intervenir en réglementant la recherche que si la dignité ou la personnalité de l'être humain est menacée. Par conséquent, le domaine d'application de l'article constitutionnel est déterminé par ces deux biens juridiques et non par certains domaines comme la médecine ou la psychologie. D'une part, cette conception dynamique évite les excès de réglementation; d'autre part, les évolutions scientifiques, imprévisibles aujourd'hui et susceptibles de menacer la dignité et la personnalité, peuvent être prises en compte sans qu'il faille modifier la Constitution lorsqu'elles apparaîtront. Le projet repose sur une acception large de la notion de "recherche sur l'être humain". Celle-ci englobe non seulement la recherche sur des personnes, mais aussi la recherche sur du matériel biologique d'origine humaine, des données personnelles, des personnes décédées ou encore des embryons ou fœtus humains.

L'article constitutionnel formule des principes centraux que le législateur doit respecter lorsqu'il réglemente la recherche sur l'être humain :

- La recherche sur l'être humain ne peut être réalisée que si les personnes concernées ont donné leur consentement éclairé. Une exception à ce principe n'est permise que si la loi la prévoit. Un refus est contraignant dans tous les cas, que la personne soit capable de consentir ou non ; par conséquent personne ne peut être forcé à participer à un projet de recherche.

- Il est uniquement possible de réaliser des projets de recherche impliquant des personnes que si le rapport entre les risques et les bénéfices n'est pas disproportionné.

- La recherche sur des personnes incapables de discernement est autorisée, mais elle doit respecter des conditions plus strictes que la recherche sur des personnes capables de discernement. En particulier, des personnes incapables de discernement ne peuvent être impliquées dans un projet de recherche que si des résultats équivalents ne peuvent être obtenus avec des personnes capables de discernement (principe de subsidiarité). Si la recherche sur une personne incapable de discernement ne permet pas d'escompter un bénéfice direct pour cette personne, les risques et les contraintes doivent être minimaux.

- Tout projet de recherche doit être soumis à un examen avant sa réalisation. Cette expertise indépendante doit avoir établi que la protection de la personne participant à un projet est assurée.

L'article constitutionnel impose en outre à la Confédération de s'engager en faveur de la qualité et de la transparence de la recherche sur l'être humain dans l'accomplissement de ses tâches, notamment lorsqu'elle légifère au sujet de la recherche sur l'être humain ou lorsqu'elle l'encourage. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à un article constitutionnel concernant la recherche sur l'être humain

15.09.2008	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
11.12.2008	CE	Divergences.
03.03.2009	CN	Divergences.
04.06.2009	CE	Divergences.
11.06.2009	CN	Divergences.
17.09.2009	CE	Adhésion.
25.09.2009	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
25.09.2009	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Au **Conseil national**, la majorité de la commission chargée de l'examen préalable (CSEC-N) a proposé de suivre, à quelques exceptions près, le projet élaboré par le Conseil fédéral sur mandat du Parlement (motion 03.3007). Le but premier de l'article constitutionnel est d'assurer la protection de la dignité et de la personnalité de l'être humain dans la recherche, tout en veillant à la liberté de la recherche et en tenant compte de l'importance de la recherche pour la santé et la société. L'al. 2 de l'article constitutionnel édicte plusieurs principes justement destinés à assurer la protection des personnes prenant part à un projet de recherche. La commission est entrée en matière sans avis contraire. Cependant, des avis divergents sont apparus au sein du conseil à propos de la teneur à donner à cet article constitutionnel et de la façon de

concilier la protection des droits fondamentaux et la liberté de la recherche. Une minorité I, emmenée par Maya Graf (G, BL) et soutenue par le groupe des Verts, visait à interdire les projets de recherche qui ne permettent pas d'escompter un bénéfice direct pour les personnes incapables de discernement. Cette minorité critique la proposition de la majorité de la commission qui autoriserait la réalisation de projets de recherche n'ayant aucune utilité thérapeutique pour les personnes concernées. Pour Maya Graf, il serait inacceptable qu'une telle disposition figure dans la constitution. Le conseil a décidé, par 121 voix contre 52, de suivre la proposition de la majorité de la commission et du Conseil fédéral. Les groupes PRD et UDC ont par ailleurs estimé que l'article constitutionnel était formulé de manière trop détaillée. Selon eux, les principes fixés aux al. 2 et 3 - consentement des personnes participant à un projet de recherche, risques et contraintes mesurés, obligation de réaliser une expertise indépendante du projet de recherche et qualité et transparence de la recherche sur l'être humain - ne devraient pas figurer dans la constitution. Ces exigences restreignent, à leurs yeux, de manière exagérée la liberté de recherche. Par l'intermédiaire de son porte-parole, Lieni Füglistaler (V, AG), la minorité II a d'ailleurs proposé de biffer intégralement ces deux alinéas et de réduire l'article constitutionnel à une simple norme de compétence, en ne conservant que l'al. 1. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin a rejeté cet argument. Il est d'avis que le projet constitue un compromis équilibré et qu'il permettrait de restaurer la confiance de l'opinion publique à l'égard de la recherche, servant ainsi les intérêts des chercheurs. Seuls les groupes PDC/PEV/glp et socialiste ont soutenu le point de vue du ministre de l'Intérieur. Pour Hans Widmer (S, LU), il est important que soient formulés des principes définissant des critères minimaux sur lesquels devront se baser les législations futures touchant au domaine de la recherche sur l'être humain. Après le rejet par le conseil de la proposition de la minorité I, qui visait à interdire purement et simplement les projets de recherche ne laissant pas escompter de bénéfice direct pour les personnes y participant, le groupe des Verts a décidé de soutenir la proposition de la minorité II, laquelle a finalement été adoptée par le conseil. Le Conseil national a en effet décidé, par 105 voix contre 73, de biffer les alinéas 2 et 3. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 114 voix contre 45. Hans Widmer (S, LU), qui s'est exprimé au nom du groupe socialiste, a averti que le PS ne soutiendrait pas un article aussi tronqué en votation populaire.

Au **Conseil des Etats**, la commission chargée de l'examen préalable (CSEC-E) a cherché un compromis entre la proposition du Conseil fédéral et la solution du Conseil national, lequel souhaitait réduire l'article constitutionnel à une simple norme de compétence. Hermann Bürgi (V, TG), président de la commission, a expliqué que la commission s'était prononcée à l'unanimité en faveur d'une solution de compromis prévoyant la formulation de prescriptions constitutionnelles destinées à protéger la dignité humaine, la personnalité et la santé dans le domaine spécifique de la recherche biomédicale. Concrètement, la commission a proposé de restreindre la portée de l'al. 2 à la recherche biomédicale. Cela signifie par exemple que la recherche en sciences humaines et sociales ne serait, elle, pas réglée par des dispositions constitutionnelles contraignantes. Dans l'ensemble, l'article constitutionnel a encore été abrégé. En effet, la version proposée par la CSEC-E ne fait plus mention de la liberté de la recherche, qui est déjà garantie à l'art. 20 de la Constitution fédérale. La commission a par ailleurs approuvé la décision du Conseil national de biffer l'al. 3, estimant que le principe de la qualité et de la transparence de la recherche sur l'être humain ne devait pas être inscrit dans la constitution. La décision de la commission a fait l'unanimité au sein du conseil. Si le conseiller fédéral Pascal Couchepin s'est également montré satisfait de cette proposition, il a rappelé que certaines notions, notamment l'expression " recherche biomédicale ", restaient à définir. Le Conseil des Etats a suivi la proposition de sa commission et adopté le projet, par 33 voix contre 0.

Lors de la procédure d'élimination des divergences au **Conseil national**, la commission a recommandé l'adoption de l'art. 118a, al. 1, sous sa forme complète, forme qui permet, selon elle, d'énoncer les deux impératifs majeurs que sont la liberté de la recherche et la protection de la dignité et de la personnalité de l'être humain. Maya Graf (G, BL) a quant à elle soutenu la version du Conseil des Etats car cette dernière ne fait pas expressément mention de la liberté de recherche. Lors du vote concernant cet alinéa, le conseil a suivi l'avis de la commission par 140 voix contre 31. En ce qui concerne l'al. 2, qui fixe les principes régissant la recherche sur l'homme et son domaine d'application, la commission a proposé de se rallier au compromis présenté par le Conseil des Etats, après y avoir apporté une seule modification : elle a proposé de remplacer, dans la phrase introductive, la notion de " recherche biomédicale sur des personnes " par celle de " recherche sur les personnes en biologie et en médecine ", qui lui paraît être plus claire, plus compréhensible et surtout plus usitée au niveau international, comme l'a expliqué son rapporteur, Pascale Bruderer (S, AG). Cette proposition a obtenu le soutien des groupes PS, PDC/PEV/glp, RL ainsi que BD. En revanche, une minorité, emmenée par Lieni Füglistaler (V, AG)

préférerait s'en tenir à la décision première et se limiter à édicter une norme de compétence. De son côté, Maya Graf (G, BL) a réaffirmé le refus du groupe des Verts d'accepter que des projets de recherche soient menés sur des personnes incapables de discernement - telles que les enfants. Or, c'est, d'après elle, ce que permet la formulation de l'article telle qu'elle est proposée; par conséquent, elle a annoncé que les Verts s'abstiendraient lors du vote sur l'al. 2. Finalement, le Conseil national a approuvé la proposition de la majorité de la commission par 107 voix contre 55.

Au **Conseil des Etats**, Hermann Bürgi (V, TG) a proposé, au nom de la commission, d'adopter la formulation du Conseil national pour ce qui est de l'al. 2, mais de s'en tenir à la décision première concernant l'al. 1. Il a souligné en effet que la mention ou non de la notion de liberté de la recherche n'avait ici aucune incidence sur le fond. Du point de vue de la commission, la proposition du Conseil des Etats est certes tout à fait claire et conforme à la Constitution; l'inscription dans la Constitution du principe de liberté de la recherche ne s'impose toutefois pas, d'autant que ce principe est déjà garanti par le texte constitutionnel. Le Conseil des Etats a adopté tacitement les propositions de la commission.

Suite à cette adoption, le **Conseil national** ne devait plus examiner qu'un seul point de divergence. La majorité de la commission a alors proposé au conseil d'en rester à sa première décision. Le rapporteur germanophone de la commission, Pascale Bruderer (S, AG), a rappelé qu'une votation populaire aurait lieu sur cet article constitutionnel et que la formulation de cet article devait définir clairement et intelligiblement les principes sur lesquels la recherche sur l'être humain devait s'appuyer afin que les électeurs puissent voter en toute connaissance de cause. Hans Widmer (S, LU) a, de son côté, affirmé que cet article constitutionnel se devait d'être irréprochable non seulement sur la forme, mais aussi sur le fond. Une minorité de la commission, emmenée par Maya Graf (G, BL) et soutenue par le groupe des Verts et une partie du groupe PDC/PEV/PVL, s'est toutefois prononcée en faveur de la formulation du Conseil des Etats, plus à même, selon elle, de garantir la protection de l'individu et de sa dignité. Le Conseil national a finalement décidé, par 119 voix contre 40, de suivre la majorité de sa commission et de maintenir sa décision.

Au **Conseil des Etats**, le rapporteur de la commission, Hermann Bürgi (V, TG), a proposé de mettre fin aux discussions relatives à la dernière divergence et de se rallier à la position du Conseil national et du Conseil fédéral, dans l'intérêt même de l'affaire. Il a rappelé que la mention de la notion de liberté de la recherche ne changeait rien sur le fond - y compris pour ce qui est du matériel biologique -, sachant que, en cas de conflit, la dignité de la personne humaine prime toujours sur la liberté de recherche. Au final, le conseil a soutenu tacitement la proposition de sa commission.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 114 voix contre 61 au Conseil national et par 40 voix contre 0 au Conseil des Etats.

Le projet a été accepté par le peuple et les cantons le 7 mars 2010 par 77,2% des votants et tous les cantons.

08.064 Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine. Protocole additionnel

Message du 10 septembre 2008 portant approbation du Protocole additionnel à la Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine relatif à la transplantation d'organes et de tissus d'origine humaine (FF 2008 7229)

Situation initiale

Par le message, le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales pour approbation le Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe sur les Droits de l'Homme et la biomédecine relatif à la transplantation d'organes et de tissus d'origine humaine.

Le Protocole additionnel est ouvert à la signature et à la ratification depuis le 24 janvier 2002. La Suisse l'a signé le 11 juillet 2002. Le Protocole additionnel précise les règles de la Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine dans le domaine de la médecine de la transplantation. A l'exception de trois aspects relatifs aux dons par des personnes vivantes, il concorde avec la loi du 8 octobre 2004 sur la transplantation, qui est entrée en vigueur le 1er juillet 2007. Les trois aspects sur lesquels existent des divergences donnent lieu à la formulation de réserves pour la ratification du Protocole additionnel.

Il est dans l'intérêt de la Suisse qu'une norme de protection minimale commune soit fixée au niveau international dans le domaine de la transplantation d'organes et de tissus d'origine humaine. Le Protocole additionnel constitue, en outre, un instrument transfrontalier important pour empêcher le trafic d'organes. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation du Protocole additionnel à la Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine relatif à la transplantation d'organes et de tissus d'origine humaine

03.03.2009 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

04.06.2009 CE Adhésion.

12.06.2009 CN L'arrêté est adopté au vote final.

12.06.2009 CE L'arrêté est adopté au vote final.

Au **Conseil national**, la commission chargée de l'examen préalable a recommandé sans opposition d'adopter l'arrêté fédéral portant approbation du Protocole additionnel. Lors de la ratification, trois réserves devront toutefois être apportées concernant les dons effectués par des personnes vivantes, car la législation suisse en ce domaine est différente des règles contenues dans le Protocole additionnel. Ainsi, les dons effectués par des personnes vivantes continueront d'être autorisés même lorsque l'on dispose d'organes de personnes décédées. En outre, conformément à la loi sur la transplantation - et contrairement au Protocole additionnel - il n'est pas nécessaire que la personne sur laquelle est prélevé l'organe ait des relations personnelles étroites avec le receveur ou qu'une instance indépendante donne son autorisation. Enfin, la loi suisse ne limite pas aux frères et sœurs le cercle des receveurs d'un don effectué par une personne incapable de discernement, mais l'étend aux parents et aux enfants. Sans en débattre, le conseil a suivi l'avis de sa commission par 156 voix contre 7.

Sur proposition de sa commission, le **Conseil des Etats** a suivi le Conseil national et a adopté l'arrêté sans discussion, par 37 voix contre 0.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 190 voix contre 0 au Conseil national et par 45 voix contre 0 au Conseil des Etats.

09.056 Loi sur le génie génétique. Modification

Message du 1er juillet 2009 relatif à la modification de la loi sur le génie génétique (prolongation du moratoire sur l'utilisation d'OGM dans l'agriculture) (FF 2009 4887)

Situation initiale

La pierre angulaire de la modification de la loi sur le génie génétique proposée par le Conseil fédéral dans le message est la prolongation de la durée du moratoire sur l'utilisation d'OGM dans l'agriculture de trois années supplémentaires.

Deux nouvelles dispositions sont introduites dans la loi sur le génie génétique du 21 mars 2003 (LGG; RS 814.91).

La première, qui constitue l'essentiel de la modification, consiste à intégrer dans la LGG une disposition transitoire qui prolonge de trois ans, soit jusqu'au 27 novembre 2013, le moratoire sur l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM) institué en vertu de l'art. 197, ch. 7, de la Constitution (Cst.; RS 101). En prolongeant le moratoire, le Conseil fédéral entend s'assurer que le Programme national de recherche 59 "Utilité et risques de la dissémination expérimentale des plantes génétiquement modifiées" pourra se poursuivre et s'achever sans pression politique excessive, et que la nécessité de légiférer, s'il y a lieu, sur la mise en circulation dans l'agriculture de plantes, de semences et d'animaux génétiquement modifiés se fondera sur les bases de décision scientifiques nécessaires. Il est indispensable de disposer de suffisamment de temps pour transposer les résultats les plus récents de la recherche dans la législation sur le génie génétique et pour répondre aux questions encore non résolues. Le Conseil fédéral tient compte également du fait qu'il n'existe pas, ni pour l'agriculture, ni pour les consommateurs, de besoin urgent en matière d'OGM dans le domaine alimentaire. La deuxième disposition introduite dans la LGG a pour but de régler au niveau de la loi le droit d'opposition et le droit de recours, prévus dans le cadre de la procédure d'autorisation concernant la dissémination d'OGM ou la mise en circulation d'OGM

destinés à être utilisés dans l'environnement. Parallèlement, la loi sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE; RS 814.01) est modifiée.

La révision proposée transpose en outre dans la LGG et la LPE la systématique et la terminologie du nouveau système des peines introduit par la modification du Code pénal (CP; RS 311.0) entrée en vigueur le 1er janvier 2007. Elle adapte également les dispositions pénales des lois sur la protection de l'environnement qui ne sont pas encore conformes au nouveau système des peines. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur l'application du génie génétique au domaine non humain (Loi sur le génie génétique, LGG)

30.11.2009	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
08.03.2010	CN	Divergences.
10.03.2010	CE	Adhésion.
19.03.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.
19.03.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.

Les débats menés au **Conseil des Etats** ont exclusivement porté sur la question de savoir s'il y avait lieu de prolonger de trois ans le moratoire sur l'utilisation d'OGM dans l'agriculture, qui expire fin 2010. Au nom de la majorité de la commission, Hermann Bürgi (V, TG) a proposé au conseil de soutenir la prolongation visée par le Conseil fédéral. Il a rappelé qu'en 2005 l'initiative populaire pour un moratoire de cinq ans sur l'utilisation d'OGM avait été acceptée par le peuple et par tous les cantons. Selon la majorité, il est préférable d'attendre les résultats du programme de recherche concernant les plantes génétiquement modifiées avant de prendre d'autres décisions à ce sujet ; en outre, la question est suffisamment délicate pour que l'on évite de soulever d'autres problèmes. Sur le fond, Helen Leumann (RL, LU) s'est déclarée favorable à des prescriptions strictes en matière d'autorisation dans le domaine du génie génétique ; toutefois, au nom d'une minorité de la commission, elle s'est opposée à une prolongation du moratoire en soulignant les avantages de cette technologie, notamment pour le pôle de recherche suisse. Le conseil s'est rallié à la majorité de la commission par 23 voix contre 14 ; parallèlement, il a chargé le Conseil fédéral d'édicter les dispositions d'exécution nécessaires pour la mise en circulation d'organismes génétiquement modifiés d'ici au 27 novembre 2013, date de l'expiration du moratoire. Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté par 22 voix contre 13 le projet de révision du Conseil fédéral, qui prévoit d'autres modifications mineures du droit en vigueur n'ayant pas été contestées au sein du conseil.

Au nom de la commission chargée de l'examen préalable, Oskar Freysinger (V, VS) a recommandé au **Conseil national** de prolonger de trois ans le moratoire sur l'utilisation des OGM, comme l'avait décidé le Conseil des Etats. Oskar Freysinger a précisé qu'il ne s'agissait nullement pour le conseil de prendre une décision de principe pour ou contre les OGM, mais uniquement de prolonger le moratoire en attendant les conclusions du Programme national de recherche 59. Une minorité de la commission, composée de représentants du PLR, du PDC et de l'UDC, ne voulait pas entrer en matière sur le projet. Peter Malama (RL, BS) a déclaré qu'il considérait que l'attente des conclusions du programme de recherche n'était qu'un prétexte pour ne pas reconnaître la nature purement politique de la décision à prendre. Pour lui, un moratoire n'était pas nécessaire et porterait préjudice au pôle de recherche suisse. Cette question a divisé les représentants des groupes UDC et CEg. Au nom de la majorité de son groupe, Kathy Riklin (CEg, ZH) a déclaré qu'elle soutenait la prolongation du moratoire non pas par conviction, mais parce qu'elle entendait respecter la volonté populaire. Le groupe socialiste et le groupe des Verts ont voté à l'unanimité en faveur de la prolongation du moratoire. Pour Chantal Galladé (S, ZH), le moratoire présente deux avantages : d'une part, il crée les conditions idéales pour que les projets de recherche puissent être menés à leur terme sans pression politique ; d'autre part, il permet de garantir une production agricole sans OGM, ce qui constitue un atout pour l'économie suisse en général et l'agriculture en particulier. Le Conseil national a décidé d'entrer en matière sur le projet par 108 voix contre 71. Il a rejeté par 109 voix contre 71 une proposition de minorité demandant le renvoi du projet au Conseil fédéral avec mandat de l'adapter de sorte à permettre la coexistence entre les méthodes de production agricole qui utilisent les OGM et celles qui recourent à des plantes non génétiquement modifiées. Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a soutenu la prolongation du moratoire par 106 voix contre 68.

A l'issue de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** s'est rallié sans discussion à la décision du Conseil national de procéder à une modification de la loi sur la protection de l'environnement afin de tenir compte de la nouvelle terminologie.

Au vote final, la loi a été adoptée par 33 voix contre 10 au Conseil des Etats et par 114 voix contre 74 au Conseil national.

09.075 Loi sur les professions relevant du domaine de la psychologie

Message du 30 septembre 2009 relatif à la loi sur les professions relevant du domaine de la psychologie (FF 2009 6235)

Situation initiale

Le projet de loi sur les professions de la psychologie vise à améliorer la protection de la santé publique et des consommateurs. A cette fin, il instaure des dénominations professionnelles protégées qui sont explicites, crée un label de qualité fiable et garantit un standard élevé homogène dans le domaine thérapeutique en réglementant la formation de base, la formation postgrade et l'exercice de la psychothérapie par des psychologues.

Le projet de loi, qui vise à réglementer la protection des dénominations et des titres, la formation postgrade dans les domaines de la psychologie ayant un rapport direct avec la santé ainsi que l'exercice de la psychothérapie par des psychologues, est le résultat d'efforts déployés durant une dizaine d'années pour répondre à deux mandats différents du législateur: dès 1991, la Conférence suisse des directeurs cantonaux des affaires sanitaires (aujourd'hui CDS) avait invité la Confédération à réglementer la formation de base et la formation postgrade des psychologues-psychothérapeutes dans le cadre de la loi sur les professions médicales (LPMéd). En 1998, le Conseil fédéral a décidé, sur la base de la consultation de l'avant-projet de LPMéd, de réglementer la formation de base et la formation postgrade des psychologues-psychothérapeutes dans une loi distincte et chargé le DFI d'entamer des travaux dans ce sens. En 2001, le Parlement a adopté les motions Wicki (00.3646) et Triponez (00.3615), toutes deux intitulées "Protection des titres dans les professions de la psychologie". Les auteurs des motions entendaient par-là prévenir une discrimination des psychologues suisses sur le marché communautaire de l'UE, mais aussi améliorer la protection des consommateurs. Ce second mandat du législateur a été le point de départ de la création d'une loi sur les professions de la psychologie censée répondre à la fois à l'exigence relevant de la politique de santé, à savoir réglementer la psychothérapie non médicale, et à celle consistant à protéger le titre de psychologue.

La plupart des gens associent a priori à la dénomination de psychologue un spécialiste des questions, difficultés et maladies psychiques. Or, outre les titulaires d'un diplôme d'études supérieures en psychologie, de nombreuses personnes sans formation en la matière proposent des services dits "psychologiques". Faute de réglementation légale des professions de la psychologie et de leurs dénominations au niveau fédéral, les critères fiables manquent pour distinguer les fournisseurs de prestations qualifiés des fournisseurs non qualifiés. Aussi les personnes aux prises avec de graves problèmes psychiques courent-elles le risque de consulter des fournisseurs de prestations peu qualifiés ou dénués de tout sérieux. Il existe bien des dispositions cantonales à ce sujet mais elles concernent presque exclusivement la psychothérapie non médicale, laquelle est réglementée à ce jour dans 25 cantons; mais ces réglementations diffèrent parfois considérablement les unes des autres. Cette situation juridique ne saurait répondre aux exigences de protection actuelles puisqu'elle ne garantit pas suffisamment la nécessaire protection des patients et des consommateurs.

La loi sur les professions de la psychologie vise à améliorer la protection de la santé publique et des consommateurs. A cette fin, elle instaure des dénominations professionnelles protégées qui sont explicites, crée au travers de titres postgrades fédéraux un label de qualité fiable et règle la formation de base, la formation postgrade et l'exercice de la psychothérapie par des psychologues.

La protection de la santé (psychique) est améliorée en premier lieu par la réglementation des formations de base et postgrade ainsi que de l'exercice de la psychothérapie par des psychologues. L'harmonisation, à l'échelon fédéral, des dispositions relatives à l'exercice de la profession, définies qui plus est à un haut niveau, est un gage de grande qualité homogène sur l'ensemble du territoire national dans le domaine thérapeutique.

Les dénominations protégées qu'il est prévu d'instaurer sont elles-mêmes un gage de protection efficace contre la tromperie: ainsi, les consommateurs seront en mesure de distinguer rapidement et sans équivoque les fournisseurs de prestations psychologiques qualifiés de ceux qui ne le sont pas ou qui le sont insuffisamment. Le projet de loi renonce à toute ingérence superflue dans la liberté économique: en protégeant les dénominations professionnelles, il garantit que seules ont le droit de proposer leurs services sous la dénomination de psychologue les personnes titulaires d'un diplôme correspondant délivré par une haute école. Dans ces conditions, on pourra désormais distinguer clairement les fournisseurs de prestations qualifiés des fournisseurs non qualifiés. Les réglementations relatives à l'exercice de la profession ne s'appliquent qu'au domaine de la psychothérapie. Des dispositions transitoires permettent en outre aux personnes qui exercent la psychothérapie en vertu d'une autorisation cantonale de préserver leurs acquis. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur les professions relevant du domaine de la psychologie (Loi sur les professions de la psychologie; LPsy)

15.06.2010	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
09.03.2011	CN	Adhésion.
18.03.2011	CE	La loi est adoptée au vote final.
18.03.2011	CN	La loi est adoptée au vote final.

Adhérent à l'orientation générale du projet du Conseil fédéral, le **Conseil des Etats** a décidé sans opposition d'entrer en matière sur cet objet. La commission chargée de l'examen préalable du projet en question proposait d'y apporter un seul complément, par ailleurs mineur : elle souhaitait que la psychologie de la santé fasse également partie du catalogue de domaines dans lesquels il serait possible d'obtenir un titre postgrade fédéral. Les députés ont adopté cette proposition sans en débattre. Ils ont fait de même avec une proposition individuelle de Philipp Stähelin (CEg, TG), qui demandait que les chiropraticiens, à l'instar des psychologues, soient eux aussi intégrés dans la liste des catégories de professions soumises au secret professionnel.

La question des diplômes donnant dorénavant droit au titre de psychologue a en revanche suscité le débat. Si le Conseil fédéral et la commission compétente étaient d'avis qu'un master devrait être nécessaire pour prétendre au titre visé, Eugen David (CEg, SG) a estimé que ce point de vue était trop restrictif ; il a donc proposé qu'un bachelor obtenu à l'issue de trois années d'études fasse aussi office de sésame. Constatant cependant, au fil des interventions, que sa proposition aurait peu de chances de séduire ses pairs, Eugen David l'a retirée en espérant que le Conseil national reprendrait l'examen de ce point et formulerait une nouvelle proposition.

Le projet du Conseil fédéral, auquel adhéraient la commission, prévoyait également d'imposer un cursus plus strict aux personnes désireuses de fournir des services psychothérapeutiques. Alors que, par le passé, l'exercice de la psychothérapie était également ouvert, au terme d'une formation postgrade idoine, aux titulaires d'un diplôme en lettres ou en sciences humaines, il ne le serait dorénavant plus qu'aux personnes ayant suivi une formation universitaire en psychologie. Eugen David a regretté cette mesure qui, selon lui, restreindrait considérablement l'accès à la profession de psychothérapeute. Il a ainsi proposé que les titulaires d'un diplôme en sciences humaines ou sociales délivré par une haute école soient autorisés à suivre une formation postgrade accréditée. Cet avis a reçu le soutien de Verena Diener Lenz (CEg, ZH), qui a dénoncé l'esprit corporatiste excessif dont était empreint, à son sens, le projet de loi. Theo Maissen (CEg, GR), rapporteur de la commission, a pour sa part défendu la proposition du Conseil fédéral et de la commission : l'exercice de la psychothérapie impliquant un contact avec des personnes qui sont souvent en situation de détresse, il est impératif que les psychothérapeutes disposent d'un bagage solide ; or, selon lui, seules des études de psychologie peuvent garantir l'acquisition d'un tel bagage. Et de souligner qu'il s'agissait, en imposant ces conditions plus strictes, de garantir la protection des patients et un certain niveau de qualité. Eugen David a finalement retiré sa proposition, en espérant, cette fois encore, que le Conseil national se saisirait de la question.

Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 30 voix contre 0 et 1 abstention.

Au **Conseil national**, aucun groupe n'a contesté l'entrée en matière. Le rapporteur de la commission Oskar Freysinger (V, VS) a vu dans la loi le moyen de mettre un terme à la prolifération " sauvage " du titre de psychothérapeute. Selon lui, les titres de psychologue et psychothérapeute devraient être

protégés en Suisse afin d'éviter que des personnes aux prises avec de graves problèmes psychiques consultent des fournisseurs de prestations peu qualifiés. A ce sujet, M. Freysinger a rappelé que près de la moitié de la population avait, au moins une fois dans sa vie, besoin d'aide psychologique. Une question avait suscité la controverse au sein de la commission : celle de savoir quel type de cursus était nécessaire pour être admis dans une filière de formation postgrade. Une minorité verte emmenée par Katharina Prelicz-Huber (G, ZH) proposait que toute personne titulaire d'un diplôme d'une haute école en sciences sociales ou humaines ne soit également admise. Le Conseil national s'est toutefois rallié aux avis de sa commission et du Conseil des Etats, rejetant cette proposition par 122 voix contre 23. Concernant les dispositions transitoires, l'ensemble de la commission s'accordait à dire que les personnes actuellement inscrites dans une institution qui, en vertu de la nouvelle loi, n'est pas encore accréditée, devaient pouvoir terminer leur cursus et exercer sans être pénalisées. Sur ce point, le conseil a suivi la proposition du Conseil fédéral et du Conseil des Etats et décidé d'établir une liste des filières de formation postgrade accréditées à titre provisoire pour une durée de cinq ans. Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet par 144 voix contre 3.

Au vote final, la loi a été adoptée par 43 voix contre 0 et 1 abstention au Conseil des Etats et par 182 voix contre 4 au Conseil national .

09.076 Loi sur la prévention

Message du 30 septembre 2009 relatif à la loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé (Loi sur la prévention, LPrév) (FF 2009 6389)

Situation initiale

La nouvelle loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé concrétise le mandat législatif de l'art. 118, al. 2, let. b, de la Constitution, selon lequel la Confédération légifère sur la lutte contre les maladies très répandues ou particulièrement dangereuses. Elle a pour objectif d'améliorer le pilotage, la coordination et l'efficacité des mesures de prévention, de promotion de la santé et de détection précoce, et de contribuer ainsi au renforcement de la prévention et de la promotion de la santé en Suisse.

Le système de santé actuel présente une faiblesse notable: contrairement aux trois piliers de la prise en charge médicale des malades (traitement, rééducation et soins), la prévention, la promotion de la santé et la détection précoce ne sont actuellement - à l'exception de la lutte contre les maladies transmissibles et de la prévention des toxicomanies - pas suffisamment ancrées au niveau conceptuel, organisationnel, politique ou juridique.

Le 28 septembre 2007, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) d'élaborer de nouvelles bases légales permettant d'éliminer les faiblesses en matière de prévention, de promotion de la santé et de détection précoce. Il donnait ainsi suite aux recommandations de la Commission spécialisée "Prévention + Promotion de la santé" instituée par le DFI, publiées en juin 2006, et à une des principales propositions formulées en octobre 2006 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) visant au renforcement du système de santé suisse.

La réglementation proposée consiste à apporter au pilotage, à la coordination et à l'efficacité des différentes mesures toutes les améliorations nécessaires au renforcement de la prévention, de la promotion de la santé et de la détection précoce, et à optimiser la conduite stratégique de la gestion des prélèvements pour la prévention (taxe pour la prévention du tabagisme et supplément de prime LAMal). Elle permettra ainsi de combler une lacune de la législation fédérale en matière de prévention et de détection précoce des maladies non transmissibles ou psychiques très répandues ou particulièrement dangereuses.

Les éléments principaux du projet de loi sont:

- l'introduction d'instruments globaux de pilotage et de coordination (objectifs nationaux et stratégie du Conseil fédéral);
- une clarification de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en tenant compte du principe de subsidiarité;
- l'inscription dans la loi de mesures assurant la qualité et encourageant l'efficacité des mesures de prévention, de promotion de la santé et de détection précoce;

- la création de l'Institut suisse pour la prévention et la promotion de la santé, sous la forme d'une unité administrative fédérale décentralisée qui sera le nouveau centre de compétences pour la prévention, la promotion de la santé et la détection précoce;
- la nouvelle réglementation des conditions d'utilisation du supplément de prime LAMal et de la taxe pour la prévention du tabagisme;
- l'inscription dans la loi de la possibilité d'accorder des aides financières à des organisations à but non lucratif et de l'encouragement de la recherche, de la formation et du perfectionnement;
- l'optimisation des rapports sanitaires et l'harmonisation des dispositifs de collecte de données.

La mise en oeuvre du projet n'aura aucune incidence sur le budget. En cas de renforcement des efforts sur le long terme, le Conseil fédéral pourrait augmenter le supplément de prime LAMal, qui est aujourd'hui de 2 Fr. 40 par personne et par an. Du point de vue de la politique sanitaire, la nouvelle loi fédérale contribue de manière importante à maintenir durablement l'état de santé de la population suisse, renforce ainsi l'économie du pays et permet de ralentir l'évolution des coûts du système de santé. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé (Loi sur la prévention, LPrév)
12.04.2011 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

Ruth Humbel (CEg, AG), rapporteur de la commission, a proposé au **Conseil national** d'entrer en matière sur le projet. Elle a souligné que la santé de la population n'était plus menacée principalement par des maladies infectieuses contagieuses, mais plutôt par des affections comme le cancer, les maladies cardiovasculaires, le diabète ou l'ostéoporose. Or, s'agissant de ces maladies endémiques, le manque de bases légales empêcherait actuellement la Confédération de formuler des objectifs de santé publique et de mener des campagnes de prévention nationales. Ruth Humbel a expliqué que la loi sur la prévention visait à combler cette lacune en améliorant la gestion ainsi que la coordination des mesures de prévention, de promotion de la santé et de détection précoce. La commission entendait néanmoins modifier sur certains points le projet du Conseil fédéral ; elle souhaitait renoncer à la création d'un institut de prévention autonome, intégrer les milieux économiques dans la fondation Promotion Santé Suisse et plafonner le supplément de prime LAMal destiné à la prévention. Une minorité de la commission proposait pour sa part au conseil de ne pas entrer en matière sur le projet : son porte-parole, Reto Wehrli (CEg, SZ), après avoir précisé que personne ne s'opposait à la prévention, a demandé s'il fallait pour autant une loi pour protéger tous les moindres intérêts de l'homme. Il a en outre mis en garde contre tout totalitarisme d'Etat en matière de prestations et déclaré que le gouvernement ne devait pas se livrer à un travail éducatif superflu, avant d'ajouter que la loi ne reposait sur aucune base constitutionnelle. Jürg Stahl (V, ZH) a quant à lui souligné que cette loi nécessiterait un appareil administratif trop onéreux et risquerait de créer une " industrie de la prévention ". Selon lui, la prévention est du ressort des citoyens et des parents ; une telle loi n'est par conséquent pas nécessaire. Par contre, Silvia Schenker (S, BS) a expliqué qu'il ne s'agissait pas d'une tutelle de l'Etat, mais d'une mesure adaptée à la population et d'une utilisation efficace des moyens. Le groupe socialiste et le groupe des Verts, ainsi que la plupart des membres des groupes RL, CEg et BD ont soutenu la position de la majorité, tandis que le groupe UDC a défendu l'avis de la minorité. Pour sa part, le conseiller fédéral Didier Burkhalter a assuré que le projet n'engendrerait pas de coûts supplémentaires : les moyens seraient disponibles, il suffirait " de les utiliser au mieux ". A l'issue d'un vif débat, le conseil est entré en matière sur le projet par 102 voix contre 79, suivant ainsi la proposition de sa commission. Au cours de la discussion par article, la Chambre du peuple a décidé de confier la gestion et la coordination de la prévention non pas à un nouvel institut, mais à la fondation Promotion Santé Suisse. Une minorité rose-verte qui donnait sa préférence à la version du Conseil fédéral a retiré sa proposition afin de ne pas nuire au projet. S'agissant de l'organe directeur de la fondation, le conseil a adopté une proposition de sa commission et inscrit explicitement dans la loi que des représentants des milieux économiques devaient y siéger aux côtés des représentants des cantons et des spécialistes de la prévention. Par ailleurs, le Conseil fédéral pourrait augmenter le supplément de prime LAMal en fonction de la stratégie définie en matière de prévention. Celui-ci s'élève actuellement à 2,40 francs par assuré et par an. La majorité de la commission a proposé de limiter le supplément de prime à 0,1 % de la prime annuelle moyenne. Selon Ruth Humbel (CEg, AG), le supplément se serait ainsi élevé à 4,21 francs en 2010. Une minorité rose-verte de la commission a quant à elle proposé au conseil de

privilégier la version du gouvernement, à savoir 0,125 %. Par 112 voix contre 53, la Chambre du peuple a adopté la proposition de la majorité de sa commission. En outre, suivant par 95 voix contre 67 une minorité emmenée par Jürg Stahl (V, ZH), elle a décidé qu'un rapport sanitaire national devrait rendre compte au Parlement, tous les quatre ans, de l'efficacité des programmes de prévention. Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet de loi par 97 voix contre 71.

Etat de la synthèse : juillet 2011

09.079 Recherche sur l'être humain. Loi

Message du 21 octobre 2009 sur la loi fédérale relative à la recherche sur l'être humain (FF 2009 7259)

Situation initiale

Le projet de loi concrétise le mandat législatif relatif à l'article constitutionnel concernant la recherche sur l'être humain. Conformément à ce mandat, il définit les domaines de recherche qui, eu égard à la menace qu'ils peuvent constituer pour la dignité humaine et la personnalité, rendent nécessaire une réglementation au niveau de la loi. Il s'agit des domaines comprenant la recherche sur les maladies humaines et la recherche sur la structure et le fonctionnement du corps humain.

La motion 98.3543 chargeait le Conseil fédéral d'élaborer un projet de loi fédérale relative à la recherche médicale sur l'être humain. La motion précisait que la loi devait "fixer les principes et limites à respecter dans ce domaine sur le plan de l'éthique et du droit; garantir, d'une part et autant que possible, le respect des droits de l'homme et faire, d'autre part, en sorte que la recherche médicale sur l'homme - quand elle est utile - soit possible."

Le 19 décembre 2003, le Conseil fédéral a été chargé de présenter une disposition constitutionnelle relative à la recherche sur l'être humain. Le Parlement a adopté le nouvel art. 118b Cst. le 25 septembre 2009. La votation populaire y afférente aura vraisemblablement lieu le 7 mars 2010. Cet article constitutionnel oblige la Confédération à légiférer sur la recherche sur l'être humain si et seulement si c'est nécessaire pour protéger la dignité et la personnalité de l'être humain dans le cadre de la recherche. En outre, l'art. 118b st. mentionne quatre principes fondamentaux dont le législateur doit tenir compte dans le domaine de la recherche biologique et médicale sur des personnes.

L'analyse des risques exigée par la Constitution a révélé que la recherche sur les maladies humaines et celle afférente à la structure et au fonctionnement du corps humain nécessitaient une réglementation en vue de protéger la dignité et la personnalité de l'être humain. En effet, des recherches de cette nature sont toujours susceptibles de nuire à l'intégrité psychique et corporelle de la personne concernée ainsi qu'à son droit à l'autodétermination. Le prélèvement à des fins de recherche de matériel biologique anonymisé et l'emploi de données liées à la santé anonymes ou anonymisées ne font pas l'objet d'une réglementation, puisqu'ils ne présentent potentiellement pas de risques.

En conformité avec l'objectif premier de l'art. 118b Cst., le présent projet de loi constitue, en premier lieu, une loi visant à protéger l'être humain dans le cadre de la recherche. Pour ce faire, il consacre, en le renforçant, d'une part, le droit à l'autodétermination de la personne qui participe à un projet de recherche ou à laquelle il est demandé de participer à un projet, ou dont le matériel biologique et les données personnelles liées à la santé doivent être utilisés à des fins de recherche. Pour protéger les sujets d'un projet de recherche, le projet de loi arrête, d'autre part, des dispositions objectives (par exemple exigences posées en matière de consentement, d'information et de protection des personnes incapables de discernement et en ce qui concerne le rapport admis entre les risques et les bénéfices et l'examen du projet de recherche par des commissions d'éthique pour la recherche).

De surcroît, le projet de loi crée des conditions favorables à la recherche sur l'être humain en Suisse en fixant des exigences administratives homogènes. Il a également pour objectif de regrouper dans une seule réglementation les quelques dispositions existantes relatives à la recherche sur l'être humain, qui sont réparties entre plusieurs lois fédérales et cantonales. C'est pourquoi les dispositions générales sur la recherche inscrites notamment dans la loi sur la transplantation et celle sur les produits thérapeutiques et les directives cantonales existantes sont remplacées dans le présent projet de loi par des normes spécifiques. Les réglementations tiennent compte, dans la mesure du possible, de la pratique éprouvée et concordent avec les prescriptions internationales reconnues.

Eu égard aux principes figurant dans l'article constitutionnel concernant la recherche sur l'être humain, il convient de mettre en exergue les aspects réglementaires fondamentaux, qui sont les suivants:

- La recherche sur des personnes ne peut être entreprise que si un consentement éclairé a été donné. L'interdiction de réaliser un projet de recherche sans le consentement de la personne est considérée comme valable en tout temps; aussi le refus des personnes incapables de discernement doit-il toujours être pris en compte. Des exigences spécifiques et parfois plus strictes sont posées à la recherche sur des personnes particulièrement vulnérables.
- La réutilisation de matériel biologique prélevé antérieurement et de données personnelles liées à la santé recueillies antérieurement est soumise à une réglementation distincte. La recherche impliquant l'emploi de matériel biologique et de données génétiques est régie par des dispositions plus strictes que celles qui s'appliquent à l'exploitation, à des fins de recherche, de données non génétiques liées à la santé. Les biobanques doivent uniquement satisfaire à des exigences d'ordre technique, relatives à l'exploitation. En revanche, leur exploitation n'est soumise ni à un régime d'autorisation obligatoire ni à une obligation d'annoncer spécifiques.
- Comme c'était le cas jusqu'ici, il incombera aux commissions cantonales d'éthique de procéder à l'examen indépendant des projets de recherche. Toutefois, des dispositions uniformes seront définies pour l'examen et la procédure d'évaluation. Les commissions devront se doter d'un secrétariat scientifique de manière à garantir l'efficacité des procédures. Dorénavant, en Suisse, une seule commission d'éthique, à savoir celle du lieu où travaille le coordinateur du projet, sera compétente pour évaluer de manière exhaustive les études multicentriques. Un service de coordination assurera l'échange régulier parmi les commissions d'éthique et d'autres autorités de contrôle.
- En vue de favoriser la transparence, il est prévu d'instaurer l'obligation de tenir un registre des projets de recherche. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale relative à la recherche sur l'être humain (Loi relative à la recherche sur l'être humain, LRH)

09.03.2011	CN	Début du traitement
10.03.2011	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
15.06.2011	CE	Divergences.
12.09.2011	CN	Divergences.
14.09.2011	CE	Adhésion.
30.09.2011	CN	La loi est adoptée au vote final.
30.09.2011	CE	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, les groupes ont réservé un bon accueil au projet : l'entrée en matière n'a pas suscité le débat. Le premier point de discordance concernait l'art. 1, qui définit le but de la loi. Une minorité de la commission composée de membres des groupes libéral-radical et UDC demandait que la protection de la liberté de la recherche y figure. Or, aux termes du texte du Conseil fédéral, la loi vise uniquement " à protéger la dignité, la personnalité et la santé de l'être humain dans la recherche ". La majorité de la commission, le groupe socialiste, le groupe des Verts et le groupe CEg ont pour leur part suivi l'avis du gouvernement au motif qu'il était inutile de mentionner la liberté de la recherche et qu'ajouter cette notion nuirait à la protection de la dignité humaine. La proposition de la majorité l'a emporté de justesse par 77 voix contre 76.

Par ailleurs, sur la proposition d'une minorité de la commission soutenue par les groupes CEg, socialiste et Vert, le conseil a maintenu, par 106 voix contre 67, l'art. 5, qui régit la pertinence. La minorité a souligné qu'il était question de la pertinence de la question scientifique, et pas de celle du résultat de la recherche.

S'agissant des informations données aux patients, la majorité de la commission s'est ralliée au projet du Conseil fédéral ; ce texte prévoit, pour des raisons méthodologiques, une exception à l'obligation d'informer les patients, par exemple dans le cadre de tests psychologiques ou neurologiques présentant peu de risques où le résultat pourrait être faussé si le patient connaissait toutes les informations. Une minorité composée de députés du groupe UDC et du groupe des Verts souhaitait pour sa part biffer cette dérogation. Le conseil a finalement suivi la proposition de la majorité par 100 voix contre 64.

Sur la proposition de sa commission, la Chambre du peuple a en outre décidé, par 83 voix contre 68, de biffer l'art. 20, al. 3, qui aurait garanti le soutien de la Confédération aux personnes lésées qui auraient intenté une action en justice contre les chercheurs. Celles-ci ne devraient ainsi pas avoir le droit de faire

valoir des prétentions en dommages-intérêts. Une minorité de la commission composée de membres du PS, du PDC et des Verts s'est quant à elle ralliée au projet du Conseil fédéral.

En ce qui concerne la question de l'enregistrement, le Conseil national s'est également écarté des propositions du gouvernement. La majorité de la commission souhaitait répertorier dans un registre public non pas tous les projets de recherche, mais seulement les études cliniques interventionnelles. Des membres des groupes RL et UDC considéraient qu'enregistrer tous les projets était inutile et nuisait au pôle de recherche suisse. Par 88 voix contre 81, le conseil a adhéré à cet argument.

La question de la représentation des patients au sein des commissions d'éthique cantonales, auxquelles il incombe d'autoriser les essais, a divisé la Chambre basse : celle-ci s'est demandé si les patients devaient obligatoirement être représentés dans ces commissions ou si cette décision devait revenir aux cantons. Soutenue par une minorité composée de membres du PLR et de l'UDC, cette démarche fédéraliste proposée par le gouvernement s'est finalement imposée par 94 voix contre 65.

Enfin, le conseil a rejeté par 119 voix contre 34 une proposition émanant des rangs du groupe UDC visant à interdire la recherche sur des embryons et des fœtus issus d'interruptions de grossesse.

Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet par 149 voix contre 13.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière sur le projet n'a pas davantage été contestée. Si la Chambre haute a globalement adhéré aux propositions du Conseil fédéral et du Conseil national, elle s'en est toutefois écartée sur certains points.

Ainsi, à l'art. 5, qui régit la pertinence, elle a ajouté sans opposition une précision selon laquelle la recherche sur l'être humain ne peut être pratiquée que si elle aborde une problématique scientifique pertinente.

S'agissant de la responsabilité, le Conseil des Etats a rejeté la proposition du Conseil fédéral et du Conseil national selon laquelle le Conseil fédéral peut, pour certains domaines de la recherche, étendre le délai pendant lequel les personnes lésées ont droit à une indemnisation ; par 17 voix contre 15, la Chambre des cantons a en effet donné la préférence à une proposition de la majorité de sa commission. Elle a par contre rétabli une proposition du Conseil fédéral que le Conseil national avait choisi de biffer ; la disposition concernée habilite le gouvernement à prévoir que la personne lésée a le droit de faire valoir des prétentions en dommages-intérêts directement auprès de la personne qui garantit la responsabilité. Alex Kuprecht (V, SZ), qui soutenait la version du Conseil national, a vu sa proposition individuelle rejetée par 21 voix contre 8.

Par ailleurs, le Conseil des Etats a biffé sans opposition l'art. 20a, voulu par la Chambre basse, concernant l'implication des personnes incapables de discernement dans la procédure de consentement. Theo Maissen (CEg, GR), rapporteur de la commission, a précisé que cet article était superflu, puisque les points concernés étaient déjà réglés dans d'autres dispositions du projet.

La discussion portant sur le thème de l'organe de médiation a débouché sur une divergence plus importante avec le Conseil national. La majorité de la commission proposait d'ajouter un article 54a prévoyant que les cantons désignent un organe de médiation chargé de traiter les questions et les réclamations des personnes participant à un projet de recherche. Theo Maissen a motivé le point de vue de la majorité en évoquant le désarroi que peuvent connaître les personnes participant à des projets de recherche. Dans un domaine aussi sensible que celui de la recherche, il est tout à fait pertinent de prévoir la mise à disposition d'organes de médiation, a-t-il souligné. Ces derniers ne doivent d'ailleurs pas forcément être créés de toutes pièces, des organes actuels pouvant être investis d'une mission supplémentaire. Le rapporteur de la commission a également mentionné la possibilité, pour les cantons, de désigner à plusieurs un organe de médiation commun. Pankraz Freitag (RL, GL), qui défendait le point de vue de la minorité de la commission, voyait dans cette obligation générale faite aux cantons un accroissement inutile de la bureaucratie. Les commissions d'éthique ont déjà pour tâche de protéger les personnes concernées, a-t-il précisé. Par 18 voix contre 14, le Conseil des Etats a suivi l'avis de sa commission, donnant son aval à la mise sur pied d'organes de médiation.

A l'art. 55, portant sur la question de l'enregistrement, la Chambre des cantons a créé une autre divergence avec le Conseil national. Elle a en effet adopté, par 18 voix contre 9, une proposition de la majorité de sa commission visant à ce que soient répertoriées dans un registre public les " études cliniques autorisées " et non pas uniquement les " études cliniques interventionnelles ", formulation prônée par le Conseil national. Une minorité de la commission, en la personne de Géraldine Savary (S, VD), avait proposé de mentionner plus généralement les " projets de recherche autorisés " dans la disposition en question.

Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté le projet par 28 voix contre 0, sans abstention.

Au cours de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** a principalement débattu de la proposition du Conseil des Etats visant à mettre sur pied des organes de médiation. Par 11 voix contre 10, la commission a proposé à son conseil de biffer l'article en question. Le rapporteur de la commission, Lieni Füglistaller (V, AG), a fait valoir que la création d'organes de médiation entraînerait une augmentation de la charge administrative alors que les commissions d'éthique, de composition large, suffisent pour garantir la protection des participants à un projet de recherche. Au nom d'une minorité de la commission, Maya Graf (G, BL) a répliqué que, la recherche sur l'être humain étant un domaine très sensible, un service de consultation indépendant devait être ouvert aux personnes concernées pendant l'exécution du projet. Ce service permettrait de garantir la protection des sujets sans entraîner de retard dans la procédure de recherche. Jean-François Steiert (S, FR) a également rappelé que la mission de médiation pourrait être confiée à des organes existants, ce qui éviterait d'alourdir les structures bureaucratiques. Christian Wasserfallen (RL, BE) a par contre contesté l'utilité de ces organes de contrôle, soulignant que la loi fédérale relative à la recherche sur l'être humain, en renforçant le rôle des commissions d'éthique, prévoyait déjà un organe garantissant la protection des sujets de recherche. Le Conseil national a finalement suivi l'avis de sa commission et rejeté, par 86 voix contre 70, la création d'organes de médiation.

En ce qui concerne le délai de prescription du droit à l'indemnisation, le Conseil national a suivi l'avis de sa commission et maintenu, par 93 voix contre 45, sa décision initiale ; il autorise ainsi le Conseil fédéral à fixer un délai plus long. Une minorité de la commission, représentée par Theophil Pfister (V, SG), voulait suivre le Conseil des Etats sur ce point et biffer ce passage. S'agissant de la protection des personnes ayant subi un préjudice, la commission avait recommandé à son conseil de se rallier au point de vue du Conseil des Etats et permettre ainsi au Conseil fédéral d'accorder à la personne lésée le droit de faire valoir des prétentions en dommages-intérêts directement auprès de la personne qui garantit la responsabilité. La minorité, emmenée par Theophil Pfister, a proposé de maintenir la décision initiale consistant à biffer le passage concerné. Par 89 voix contre 50, le conseil a décidé d'adopter la version du Conseil des Etats. La commission a en outre proposé de maintenir l'art. 20a traitant de l'implication des personnes incapables de discernement dans la procédure de consentement. Le Conseil national a suivi cette proposition par 98 voix contre 46.

Dans la suite de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** s'est principalement penché sur les différentes positions concernant les organes de médiation. La majorité de sa commission avait proposé, par 6 voix contre 5, de suivre l'argumentation du Conseil national et de renoncer à la création d'organes de médiation, tandis qu'une minorité de la commission, emmenée par Markus Stadler (CEg, UR), avait vivement recommandé de maintenir la décision initiale. Par 26 voix contre 12, le conseil s'est finalement rallié à la décision de la majorité de la commission et du Conseil national. En ce qui concerne les autres divergences, notamment le délai de prescription et l'art. 20a, il a suivi la version du Conseil national sans en débattre.

Au vote final, la loi a été adoptée par 189 voix contre 7 au Conseil national et par 44 voix contre 0 au Conseil des Etats.

10.065 Attribution d'organes destinés à une transplantation. Accord avec le Liechtenstein

Message du 18 août 2010 portant approbation de l'accord entre la Suisse et le Liechtenstein concernant l'attribution d'organes destinés à une transplantation (FF 2010 5019)

Situation initiale

Lors de l'attribution d'organes, la loi suisse sur la transplantation favorise les personnes domiciliées en Suisse par rapport à celles qui ne le sont pas. Le présent accord mettra désormais les personnes domiciliées au Liechtenstein sur un pied d'égalité avec les personnes domiciliées en Suisse. En contrepartie, le Liechtenstein s'engage à prendre, dans ses hôpitaux, les mesures applicables en Suisse en vue d'identifier et de déclarer les donneurs potentiels ainsi qu'à participer proportionnellement aux coûts que la Confédération doit assumer pour l'attribution d'organes.

Le Conseil fédéral a approuvé l'accord le 18 novembre 2009. Simultanément, il a décidé, sous réserve des résultats de la consultation des commissions parlementaires concernées, son application à titre

provisoire à partir du 1er avril 2010. L'accord a été signé le 1er mars 2010. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de l'accord entre la Suisse et le Liechtenstein concernant l'attribution d'organes destinés à une transplantation

14.12.2010	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
01.03.2011	CE	Adhésion.
18.03.2011	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
18.03.2011	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Sur proposition de sa commission, le **Conseil national** a adopté sans opposition et à l'unanimité (par 159 voix contre 0) l'accord avec le Liechtenstein concernant l'attribution d'organes destinés à une transplantation.

Le **Conseil des Etats** a également soutenu l'accord à l'unanimité et a adopté le projet par 38 voix contre 0.

Assurance-maladie

04.032 Loi sur l'assurance-maladie. Révision partielle. Liberté de contracter

Message du 26 mai 2004 relatif à la révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (liberté de contracter) (FF 2004 4055)

Situation initiale

La loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10) prévoit plusieurs instruments de maîtrise des coûts dans le domaine hospitalier qui ont commencé à porter leurs fruits, comme la planification des hôpitaux et des EMS par les cantons (art. 39) ou la compétence pour les cantons d'introduire un budget global (art. 51). Par contre, dans le domaine ambulatoire, les assureurs-maladie sont tenus de conclure une convention tarifaire et de prendre en charge les prestations fournies par tous les fournisseurs de prestations admis selon la loi. Un fournisseur de prestations qui remplit les conditions légales d'admission (art. 35 à 40) peut en effet pratiquer à la charge de l'assurance obligatoire des soins sans que les assureurs-maladie aient la possibilité de l'exclure de ce marché. En ce sens, il y a obligation de contracter. Les assureurs n'ont de ce fait en principe aucun moyen de s'opposer à l'accroissement du volume des prestations provoqué par l'augmentation constante du nombre de fournisseurs de prestations. Le Parlement a adopté, le 24 mars 2000, dans le cadre de la 1^{re} révision de la LAMal, un art. 55a qui confère au Conseil fédéral la compétence, pour une durée limitée à trois ans au maximum, de faire dépendre de la preuve d'un besoin l'admission de certains fournisseurs de prestations à pratiquer dans le secteur ambulatoire à la charge de l'assurance obligatoire des soins. Selon cette disposition, il incombe au Conseil fédéral de fixer les critères correspondants et aux cantons de désigner les fournisseurs de prestations. Cette mesure a été adoptée d'une part, dans la perspective de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux avec la Communauté européenne et ses Etats membres, et notamment de l'accord sur la libre circulation des personnes, et d'autre part, en tant que mesure extraordinaire à court terme afin de donner un coup de frein à l'augmentation des coûts de la santé dans le secteur ambulatoire résultant de l'augmentation constante du nombre de fournisseurs de prestations.

Le 3 juillet 2002, faisant usage de la délégation de compétence que lui confère l'art. 55a LAMal, le Conseil fédéral a décidé de limiter l'admission des fournisseurs de prestations à pratiquer à la charge de l'assurance obligatoire des soins. Il a fixé les modalités de cette limitation dans une ordonnance édictée spécialement à cet effet (ordonnance sur la limitation de l'admission des fournisseurs de prestations à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire; RS 832.103). Cette ordonnance est entrée en vigueur le 4 juillet 2002. Le Conseil fédéral a souligné d'emblée que cette limitation de l'admission devait constituer une mesure extraordinaire, limitée dans le temps, qui doit courir jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation visant à limiter l'admission des fournisseurs de prestations, mais au plus tard jusqu'au 3 juillet 2005, date où l'ordonnance arrive à échéance. L'objectif du Conseil fédéral était que soit élaboré, dans l'intervalle, par le Parlement, un modèle réaliste de suppression de l'obligation de contracter.

Des discussions à ce sujet ont précisément eu lieu lors des débats sur la 2^e révision de la LAMal. La conférence de conciliation est parvenue à trouver un accord sur un modèle de suppression partielle de l'obligation de contracter. Toutefois, le Conseil national a rejeté le projet de révision de la LAMal lors du vote final intervenu lors de la session d'hiver 2003. Cette situation comme l'échéance au 3 juillet 2005 de l'ordonnance sur la limitation de l'admission des fournisseurs de prestations à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire obligent le Conseil fédéral à proposer au Parlement, dans des délais très brefs, une nouvelle réglementation en matière d'admission des fournisseurs de prestations dispensant des prestations ambulatoires pour éviter d'être confronté à une augmentation brutale du nombre de ces derniers.

Avec son modèle de suppression de l'obligation de contracter dans le secteur ambulatoire, le Conseil fédéral entend notamment renforcer la concurrence entre les fournisseurs de prestations d'une même branche en conférant aux assureurs maladie la liberté de les choisir mais aussi créer les conditions propres à permettre une limitation de la couverture excédentaire en soins ambulatoires là où cela s'avère nécessaire, en responsabilisant les cantons à cet égard. Le Conseil fédéral souhaite également renforcer l'arsenal et accroître la portée des sanctions qui peuvent être prononcées contre les fournisseurs de prestations qui ne respectent pas les préceptes d'économicité et de qualité des prestations ("moutons

noirs") afin de rendre le système répressif de la LAMal plus dissuasif qu'actuellement. (Source : message du Conseil fédéral.)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) (Liberté de contracter)

18.12.2008 CE Ne pas entrer en matière.

16.06.2010 CN Ne pas entrer en matière.

Projet 2

Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) (Admission selon le besoin)

06.12.2007 CE Décision conforme au projet de la Commission.

05.03.2008 CN Ne pas entrer en matière

27.05.2008 CE Divergences.

04.06.2008 CN Divergences.

05.06.2008 CE Adhésion.

10.06.2008 CE La clause d'urgence est adoptée.

11.06.2008 CN La clause d'urgence est adoptée.

13.06.2008 CE La loi est adoptée au vote final.

13.06.2008 CN La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** s'est tout d'abord penché sur le deuxième projet (admission selon le besoin), portant sur l'opportunité de prolonger à nouveau le gel des admissions, en vigueur depuis juillet 2002, comme cela avait déjà été fait jusqu'en juillet 2008. Si le rapporteur de la commission, Erika Forster-Vannini (RL, SG), a admis que cette mesure remplit " à peine, peu, voire pas du tout " ses objectifs, elle a toutefois souligné le risque latent d'un accroissement incontrôlé du nombre de fournisseurs de prestations si cette réglementation n'est pas prorogée sans solution de rechange. Elle a ajouté qu'une solution consensuelle en matière de limitation des admissions et de liberté de contracter ne saurait cependant être trouvée d'ici 2008, en dépit de la volonté de la commission de résoudre ce problème le plus rapidement possible. En outre, les cantons disposent d'une grande latitude pour appliquer cette disposition à leur manière. Cela étant la commission a donc proposé que cette mesure soit prolongée jusqu'à fin 2010 au moyen d'une loi fédérale urgente. L'entrée en matière n'a pas été disputée. Une proposition de minorité de la commission, emmenée par Anita Fetz (S, BS), demandait que cette mesure ne s'applique pas aux fournisseurs de soins de base, soit les généralistes, les internistes, les médecins exerçant en cabinet de groupe, les pédiatres, les sages-femmes et les gynécologues. Cette proposition a toutefois été rejetée par 28 voix contre 9. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin a contesté l'argument des opposants selon lequel cette mesure découragerait les jeunes médecins, en précisant que la seule restriction à laquelle ces derniers sont soumis est qu'ils ne peuvent pas s'établir à où ils le veulent, au moment où ils le veulent. Se ralliant à la position de sa commission, le Conseil des Etats a prorogé la limitation des admissions jusqu'à fin 2010 par 28 voix contre 8.

La commission du **Conseil national** a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet 2 (prolongation du gel des admissions pour les nouveaux cabinets médicaux). Les membres des groupes UDC, RL et des Verts ainsi qu'une partie du groupe CEG se sont prononcés en faveur de la levée du gel des admissions. Roland Borer (V, SO) a déploré l'inefficacité de cette " mesure relevant de l'économie planifiée ", même si, selon lui, les autorisations de pratiquer ne devraient pas être délivrées automatiquement à tous les médecins : simplement, dans un système de libre concurrence, l'octroi d'une autorisation devrait être subordonné à des critères de niveau et de qualité des prestations. Par ailleurs, Roland Borer a estimé que seule l'abrogation de cette mesure permettrait d'amener le Conseil des Etats à élaborer une proposition visant à lever l'obligation de contracter pour les assureurs et les médecins. Yvonne Gilli (G, SG) a également qualifié le gel des admissions de mesure inadéquate, faisant remarquer que les médecins d'hôpitaux et les médecins rattachés à des HMO, qui, eux, ne sont pas soumis à cette réglementation, pouvaient élargir leurs prestations sans restrictions. Une minorité de la commission, représentée par Ruth Humbel Näf (CEG, AG), a contesté les critiques formulées à l'encontre du gel des admissions. Selon elle, cette mesure aurait en effet permis, dans les cantons où elle a été appliquée, de stabiliser le nombre des médecins et de limiter l'afflux de praticiens allemands venant exercer en Suisse. Le conseiller fédéral

Pascal Couchepin a mis en garde contre les " conséquences dramatiques " que pourrait entraîner une abrogation de cet instrument sur les coûts de la santé. Une partie importante des quelque 6 000 médecins étrangers exerçant actuellement dans les hôpitaux suisses, en particulier les spécialistes, pourraient en effet profiter de l'occasion pour ouvrir leur propre cabinet. Le groupe socialiste a également souhaité prolonger le gel des admissions. Jacqueline Fehr (S, ZH) a déploré que cet instrument n'ait pas été bien exploité. Elle a exprimé sa crainte de voir l'UDC et le PRD profiter du chaos qui résulterait très probablement d'une levée du gel des admissions pour vanter les bienfaits de la liberté de contracter auprès de la population. Le PS proposerait au contraire que ce soit l'Etat qui gère l'offre des fournisseurs de prestations dans les différents secteurs, comme c'est déjà le cas dans le domaine de l'éducation. Ainsi, la possibilité d'ouvrir son propre cabinet ne serait pas donnée à tous les médecins. En contrepartie, l'obligation de contracter serait maintenue. Le Conseil national s'est finalement rallié à la décision de la majorité de la commission et a décidé, par 116 voix contre 67, de ne pas entrer en matière.

Au **Conseil des Etats**, Urs Schwaller (CEg, FR) a défendu, au nom de l'unanimité de la commission, la prolongation du gel des admissions pour les cabinets médicaux (projet 2). D'après lui, abroger purement et simplement l'arrêté risquerait d'engendrer un surcoût de 300 à 400 millions de francs. La commission a déjà étudié plusieurs options destinées à remplacer les dispositions concernées, lesquelles options remettent en cause la liberté de contracter. Dans l'une d'elles, par exemple, une obligation de contracter resterait applicable aux médecins de premier recours, mais pas aux spécialistes. Une autre option consisterait à distinguer les cabinets conventionnels et ceux reliés à un réseau de médecins. De leur côté, les cantons proposent que leur soit octroyée la compétence de limiter l'admission des spécialistes en fonction du besoin. Enfin, un assureur maladie propose d'inclure dans l'assurance de base le principe d'un réseau de médecins ou d'un réseau de soins intégrés. Quiconque voudrait choisir librement parmi les fournisseurs de prestations devrait alors payer une franchise ou une quote-part plus élevées. La commission souhaite présenter un projet au conseil à l'automne déjà. Elle considère qu'il est réaliste de prévoir un délai d'un an pour l'examen d'une nouvelle réglementation par les deux conseils. Au cas où le Conseil national suivrait l'opinion de la commission et entrerait en matière sur la prolongation du gel des admissions, celle-ci ne pourrait de toute façon aller au-delà de 2009. Verena Diener (CEg, ZH) a proposé de se rallier à la décision du Conseil national et de ne pas entrer en matière sur cet objet. Elle a estimé que voir un arrêté fédéral urgent être prorogé à trois reprises pouvait paraître équivoque dans un Etat de droit. En outre, elle est d'avis qu'une certaine pression permettrait de secouer un peu le système, trop rigide à son goût, et qu'il serait inopportun d'envoyer les jeunes médecins sur une voie de garage. Cependant, le conseil s'est rallié aux réflexions de la commission et a confirmé, par 34 voix contre 4, la décision d'entrée en matière.

Ainsi, le **Conseil national** a dû se prononcer encore une fois sur l'entrée en matière sur le projet 2 (gel des admissions). Au nom de la majorité de la commission, Silvia Schenker (S, BS) a recommandé de se ranger à l'opinion du Conseil des Etats et de prolonger le gel des admissions. Elle craignait que la suppression pure et simple de cette disposition n'entraîne l'ouverture de nombreux nouveaux cabinets, avec les conséquences sur les coûts que cela impliquerait. Par ailleurs, les députés ont pris acte de ce que la Chambre haute souhaitait présenter rapidement un projet visant à assouplir l'obligation de contracter. Une minorité de la commission, représentée par Claude Ruey (RL, VD), a jugé que la prolongation du gel des admissions n'était ni utile ni admissible dans un système libéral, ajoutant qu'il ne fallait pas s'attendre à une " avalanche " de médecins. Sans enthousiasme, le Conseil national s'est rallié à la majorité de la commission et a décidé, par 134 voix contre 37, d'entrer en matière sur le projet. Outre le groupe socialiste, ce sont les groupes CEg, RL et UDC qui ont voté en majorité pour une prorogation de la disposition, limitée toutefois à la fin 2009. Parlant pour une minorité de la commission, Yvonne Gilli (G, SG) a proposé d'exclure les médecins de premier recours de ce gel des admissions prolongé. Le conseil ne voulant cependant rien modifier dans ces mesures provisoires, il a rejeté sa proposition par 113 voix contre 58. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté visant à prolonger le gel des admissions a été adopté par 161 voix contre 15.

Dès lors, le **Conseil des Etats** n'avait plus qu'à se prononcer sur la durée du gel des admissions. Avec la voix prépondérante de son président, Urs Schwaller (CEg, FR), la commission a décidé de se rallier à l'avis du Conseil national sur ce point. Simonetta Sommaruga (S, BE) a affirmé qu'il n'était pas réaliste de penser qu'une réglementation de remplacement définitive, qui reste à déterminer, puisse entrer en vigueur d'ici au 1er janvier 2010. Considérant la coordination nécessaire avec les autres révisions de la LAMal qui sont en suspens, elle a estimé que ce délai était trop court et qu'il valait mieux s'en tenir au délai fixé

initialement, soit la fin 2010. Le conseil a toutefois suivi l'avis de la commission, par 23 voix contre 14, choisissant ainsi le délai le plus bref.

Le **Conseil des Etats** s'est ensuite penché sur le projet 1 (liberté de contracter). Comme l'a relevé le président de la commission, Urs Schwaller (CEg, FR), ses membres ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur une alternative à la proposition du Conseil fédéral visant un assouplissement partiel de ce principe : d'une part, le modèle développé par les cantons et la FMH, qui prévoyait une gestion conjointe du nombre de cabinets en cas de pléthore ou de pénurie de praticiens, n'a pas trouvé grâce à leurs yeux ; d'autre part, la commission a finalement rejeté, par 7 voix contre 6, une version remodelée du modèle dual proposé par les caisses-maladie (il s'agissait de permettre aux patients de choisir entre le modèle d'assurance obligatoire actuel et une variante prévoyant un choix restreint de médecins). Estimant qu'un renvoi du projet à la commission ou au Conseil fédéral n'apporterait quasiment rien, Urs Schwaller a ensuite indiqué que la commission recommandait au conseil ne pas entrer en matière sur le projet, afin de donner un signal clair au Conseil national qui, en sa qualité de second conseil, devait également se pencher sur deux objets apparentés (04.034 - participation aux coûts et 04.062 - réseaux de soins intégrés). Considérant ce procédé comme une capitulation inacceptable, Verena Diener (CEg, ZH) a proposé de renvoyer le projet à la commission avec mandat d'élaborer une solution pour assouplir l'obligation de contracter. Durant les débats, pratiquement tous les orateurs toutes opinions confondues ont exprimé leur mécontentement de voir le dossier dans l'impasse ; ils se sont en outre accordés sur la nécessité de trouver une solution avant que le gel des admissions n'arrive à échéance fin 2009. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin a lui aussi partagé cet avis ; selon lui, la commission a été victime de son perfectionnisme dans sa recherche d'une alternative : il s'agit maintenant de trouver rapidement une solution simple que le Conseil national devra adopter en mars 2009. Suivant la proposition de sa commission, le Conseil des Etats a décidé, par 23 voix contre 19, de ne pas entrer en matière sur le projet.

Sur proposition de sa commission, le **Conseil national** a suivi le Conseil des Etats et a décidé sans discussion, de ne pas entrer en matière sur le projet 1. Ceci faisant suite aux délibérations du conseil sur cette thématique dans le cadre du projet Managed-Care (04.062).

Au vote final, le projet 2 a été adopté par 39 voix contre 0 au Conseil des Etats et 168 voix contre 12 au Conseil national.

04.034 Loi sur l'assurance-maladie. Révision partielle. Participation aux coûts

Message du 26 mai 2004 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (participation aux coûts) (FF 2004 4121)

Situation initiale

La loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal) règle à l'art. 64 la participation aux coûts des assurés. Selon cette disposition, les assurés participent aux coûts des prestations dont ils bénéficient par un montant fixe par année (franchise) et 10 % des coûts qui dépassent la franchise (quote-part). Le Conseil fédéral fixe le montant de la franchise et le montant maximal annuel de la quote-part. Pour les enfants, aucune franchise n'est exigée et le montant maximum de la quote-part est réduit de moitié. Au 1er janvier 2004, le Conseil fédéral a augmenté la franchise ordinaire à 300 francs et le montant maximal annuel de la quote-part à 700 francs pour les adultes.

La participation aux coûts, en plus des primes et des contributions des pouvoirs publics, est la troisième source de financement de l'assurance obligatoire des soins.

Elle encourage en outre la responsabilité individuelle des assurés. Le Conseil fédéral espère d'une augmentation de la quote-part un effet modérateur sur les coûts car, pour l'évolution des coûts, n'est pas seule déterminante l'obligation des assureurs de prendre en charge une prestation de soins mais également un usage inapproprié de celle-ci dans le cas concret. Une solution pourrait résider dans le renforcement de la responsabilité individuelle des assurés. C'est pourquoi la quote-part doit être augmentée à 20 % pour les adultes. Le Conseil fédéral ne veut cependant pas modifier le montant maximum annuel de la quote-part, fixé à 700 francs. Pour les enfants, la quote-part doit être maintenue à 10 %. Ainsi, l'assurance-maladie sera soulagée sans mettre en danger le caractère socialement

acceptable de la participation aux coûts, dans la mesure où les patients souffrant d'une maladie chronique avec des coûts élevés et les enfants en particulier ne devront pas supporter un fardeau financier plus lourd que précédemment.

En 2002, les dépenses des assureurs-maladie pour les prestations relevant de l'assurance obligatoire des soins se sont élevées à 17,1 milliards de francs. De ce montant, 2,5 milliards de francs ont été à la charge des assurés au titre de la participation aux coûts. En cas d'augmentation de la quote-part à 20 %, tout en maintenant le montant maximum de la quote-part des adultes à 700 francs, environ 420 millions de francs de quote-part seront versés en plus par année. Il en résulterait une diminution des primes d'environ 2,5 %. L'augmentation de la quote-part à 20 % s'accompagne d'une extension de la compétence du Conseil fédéral de réduire ou de supprimer la participation aux coûts pour certaines prestations (art. 64, al. 6, let. b, LAMal). (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) (Participation aux coûts)

21.09.2004	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
16.06.2010	CN	Ne pas entrer en matière.
15.12.2010	CE	Adhésion (= ne pas entrer en matière).

Au **Conseil des Etats**, la commission chargée de l'examen préalable a soutenu la proposition du Conseil fédéral de porter la quote-part des adultes de 10 à 20 %. Erika Forster Vannini (RL, SG), porte-parole de la commission, a donné l'exemple des assurés ayant une franchise de 300 francs (franchise minimale) : la révision ne les touchera que si leurs dépenses annuelles de santé sont comprises entre 300 et 7 300 francs (le montant maximum de la quote-part, actuellement de 10 %, est fixé à 700 francs au maximum par année). L'augmentation de la quote-part favorisera la responsabilisation des assurés, qui seront moins tentés de se précipiter chez le médecin au moindre rhume. Cette mesure devrait donc permettre de faire des économies dans le domaine des dépenses de santé, a conclu le porte-parole de la commission. A l'opposé, Simonetta Sommaruga (S, BE) a demandé le renvoi du projet à la commission, avec pour mandat de le combiner avec la révision partielle de la LAMal dans le domaine des réseaux de soins intégrés (04.062). A ses yeux, une éventuelle augmentation de la quote-part devrait être assortie d'une incitation à consulter son médecin de famille ou médecin-conseil avant tout traitement médical. C'était d'ailleurs ce qu'avait proposé le Conseil des Etats dans le cadre du projet (avorté) de révision de la LAMal portant sur le financement des hôpitaux (00.079). Sans une telle mesure d'accompagnement, le seul effet d'une augmentation de la quote-part serait un simple transfert de charges, au détriment des malades. Par 30 voix contre 7, le Conseil des Etats a rejeté la proposition de renvoi. Il a par ailleurs décidé de compléter le projet présenté par le Conseil fédéral en inscrivant dans la loi que le montant maximum de la quote-part s'élève à 700 francs. Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté le projet par 26 voix contre 2.

Suivant la proposition de sa commission, le **Conseil national** a décidé, sans en débattre, de ne pas entrer en matière sur le projet. Le Conseil s'était en effet déjà penché sur la participation aux coûts et la différenciation de la quote-part dans le cadre du projet sur le " managed- care " (04.062) et a adopté plusieurs décisions à ce sujet au cours de la session d'été 2010.

A l'instar du Conseil national, le **Conseil des Etats** a suivi la proposition de sa commission et a décidé de ne pas entrer en matière sur le projet, étant donné que celui-ci avait entre-temps été intégré au projet sur le " managed- care ".

04.061 Loi sur l'assurance-maladie. Révision partielle. Financement hospitalier

Message du 15 septembre 2004 concernant la révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (financement hospitalier) (FF 2004 5207)

Situation initiale

Par le message du 18 septembre 2000 (FF 2001 693), le Conseil fédéral a soumis une proposition de révision de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10) dans le domaine du financement hospitalier. Après trois ans de discussions au Parlement, le projet a été rejeté par le

Conseil national le 17 décembre 2003. Les modifications visant à une nouvelle réglementation du financement hospitalier n'ayant pratiquement pas été contestées, le Conseil fédéral reprend ce projet en l'adaptant, selon les nécessités, à l'évolution de la situation. Il a renoncé par exemple à la notion de traitement semi-hospitalier et a tenu compte des résultats du rapport d'expert sur des modèles de financement moniste. Les grandes orientations restent toutefois inchangées : la révision de la loi vise à éliminer les imprécisions qui perturbent le fonctionnement du système et à appliquer de manière cohérente les principes inscrits dans la loi. La répartition du financement entre les assureurs et les cantons sera fixée dans la loi afin que la responsabilité des partenaires financiers soit fixée sans ambiguïté. Le financement sera lié aux prestations dans une optique d'accroissement de la transparence et d'incitation à une plus grande efficacité. La planification devra en outre tenir compte de toutes les prestations soumises à cette loi et garantir à toutes les personnes assurées, qu'elles aient ou non contracté une assurance complémentaire, la couverture des besoins en soins.

Les conditions pour l'estimation des conséquences financières des modifications législatives ont changé, et ce notamment pour les cantons. La cause en est une décision du Tribunal fédéral des assurances dans laquelle celui-ci confirme l'obligation des cantons de participer aux coûts du traitement des assurés complémentaires dans les hôpitaux publics ou subventionnés par les pouvoirs publics également à l'intérieur du canton. Parce que la mise en oeuvre complète et immédiate de cette décision aurait occasionné aux cantons des charges financières considérables, le Parlement a édicté la loi fédérale sur l'adaptation des participations cantonales aux coûts des traitements hospitaliers dispensés dans le canton selon la loi fédérale sur l'assurance-maladie, qui prévoit l'augmentation par étapes des participations cantonales. La charge financière supplémentaire pour les cantons résultant du passage à un système de financement des prestations dual-fixe, telle qu'elle avait été estimée à l'époque, est aujourd'hui en partie déjà supportée par ces derniers. Bien que les modifications de loi proposées par le Conseil fédéral en matière de financement hospitalier et de planification hospitalière dans les deux projets se distinguent seulement par quelques détails, les conséquences financières attendues du présent projet ne peuvent pas être comparées avec celles qui ont été prédites en l'an 2000. Afin que lesdites conséquences soient également supportables pour les cantons et l'assurance obligatoire des soins, il y a lieu à nouveau de prévoir une réglementation appropriée du passage par étapes à un nouveau système de financement. Une proposition y relative se trouve dans les dispositions transitoires.

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) (Financement hospitalier)

20.09.2005	CE	Le conseil entre en matière mais renvoie le projet à la commission qui est chargée de faire une consultation auprès des cantons sur la proposition de la CSSS du 30 août 2005 concernant le financement hospitalier.
08.03.2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
22.03.2007	CN	Divergences.
24.09.2007	CE	Divergences.
04.12.2007	CN	Divergences.
06.12.2007	CE	Divergences.
17.12.2007	CN	Divergences.
20.12.2007	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
20.12.2007	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
21.12.2007	CE	La loi est adoptée au vote final.
21.12.2007	CN	La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Loi fédérale sur l'assurance-maladie (compensation des risques) (Projet de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats)

08.03.2006	CE	Décision conforme au projet de la commission.
04.10.2007	CN	Divergences.
06.12.2007	CE	Divergences.
17.12.2007	CN	Divergences.
18.12.2007	CE	Divergences.

19.12.2007	CN	Divergences.
20.12.2007	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
20.12.2007	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
21.12.2007	CE	La loi est adoptée au vote final.
21.12.2007	CN	La loi est adoptée au vote final.

La commission préparatoire du **Conseil des Etats** avait élaboré sa propre proposition concernant la nouvelle réglementation du financement hospitalier. Cette proposition se distingue du message du Conseil fédéral sur des points importants, comme l'a expliqué la présidente de la commission Christiane Brunner (S, GE) : elle prévoit le même mode de financement pour toutes les prestations, qu'elles soient dispensées en ambulatoire ou dans un hôpital public ou privé. Selon ce modèle, les assurances-maladie paieraient 70 % des prestations et les cantons 30 %, étant entendu que les contributions des cantons seraient versées aux prestataires de soins via les assurances-maladie (système moniste). Comme dans la proposition du Conseil fédéral, il ne s'agirait plus de payer les frais hospitaliers mais les prestations (forfaits par cas). Le modèle proposé et approuvé par l'ensemble de la commission du Conseil des Etats ne devrait avoir aucune incidence sur les coûts ni entraîner de hausse des primes.

Les membres du conseil ont été unanimes pour entrer en matière sur le projet et réclamer une amélioration de l'organisation du financement des hôpitaux. Au cours de la discussion, les propositions de la commission ont été bien accueillies par la majorité des parlementaires. Trois propositions de renvoi à la commission ont toutefois été déposées : Ernst Leuenberger (S, SO) et Hans Hess (RL, OW) souhaitaient que la commission trouve conjointement avec les cantons une solution viable pour le financement hospitalier, tandis que Franz Wicki (C, LU) désirait uniquement une consultation appropriée des cantons sur le projet de la commission. Les cantons avaient en effet réservé un accueil très critique aux propositions de la commission préparatoire, menaçant même de demander la tenue d'un référendum : ils craignaient une hausse des coûts ainsi qu'une forte réduction de leur marge de manœuvre. La proposition Wicki l'a emporté sur les deux autres propositions, par 27 voix contre 15. Le renvoi a finalement été voté par 36 voix contre 1.

Dans le cadre du nouvel examen du projet, Christiane Brunner (S, GE), rapporteur de la commission, a expliqué que celle-ci avait décidé, après la consultation des cantons demandée précédemment, d'abandonner le modèle qu'elle avait présenté à la session d'automne 2005 et de demander au Conseil fédéral qu'il lui soumette un nouveau projet dit " variante bis ". C'est sur la base de cette variante bis, proche du message initial, que la commission a ensuite travaillé. Au gré des appréciations, les nouvelles propositions de la commission ont été qualifiées de compromis de realpolitik ou de mini-réformette. Philipp Stähelin (C, TG) a proposé de s'en tenir au projet original de la commission malgré l'opposition des cantons. Le conseil a toutefois rejeté cette proposition par 21 voix contre 14 pour suivre la majorité de la commission. Par conséquent, des forfaits liés aux prestations seront introduits partout en Suisse, lesquels comprendront les coûts d'investissement des hôpitaux. Il sera ainsi plus aisé de comparer les prestations hospitalières à financer. Les frais seront répartis entre les cantons et les assureurs dans les proportions respectives de 60 et 40 %. Les cantons où les primes de caisse-maladie sont modiques n'en supporteront toutefois que 45 % au minimum. Les cantons effectueront donc également des versements aux assurés complémentaires et aux hôpitaux privés, à condition que ceux-ci figurent sur leur liste des hôpitaux. Au vote sur l'ensemble, le projet de financement hospitalier a été adopté par 25 voix contre 1, avec 9 abstentions.

Lors des auditions, la commission préparatoire était arrivée à la conclusion qu'il convenait de modifier non seulement le financement hospitalier, mais aussi la compensation des risques. A cet effet, elle a proposé d'inscrire un nouvel article 18a dans la loi sur l'assurance-maladie. Rolf Escher (C, VS) craignait qu'un élargissement de la compensation des risques ne pousse les assurés à formuler davantage de prétentions et ne provoque une hausse des coûts. Allant à l'encontre de ce point de vue, le conseil est entré en matière sur l'objet par 24 voix contre 14. Afin d'améliorer la compensation entre les caisses-maladie, le Conseil des Etats a décidé en outre de tenir compte, en plus des critères de l'âge et du sexe, de celui du risque de maladie élevé. Concrètement, les caisses recevront aussi de l'argent pour les assurés ayant séjourné dans un hôpital ou un établissement médicosocial l'année précédente. La présidente de la commission, Erika Forster (RL, SG), a précisé que l'amélioration de la compensation des risques permettrait d'enrayer la sélection des risques pratiquée par les caisses. La nouvelle mouture de la compensation des risques a été adoptée par 23 voix contre 7.

Au **Conseil national**, Ruth Humbel Näf (C, AG), rapporteur germanophone de la commission, a déclaré que le projet consacré au financement hospitalier constituait la partie la plus importante et la plus efficace de la révision de l'assurance-maladie. Le conseil est ensuite entré en matière sur l'objet par 161 voix contre 3, malgré une proposition de Marianne Huguenin (-, VD) qui se voulait une mise en garde contre les conséquences négatives du système concurrentiel. Concernant l'introduction des forfaits par cas, la Chambre basse s'est largement ralliée à l'avis du Conseil des Etats. Une minorité de la commission, emmenée par Jacqueline Fehr (S, ZH), souhaitait néanmoins, au contraire du Conseil des Etats, que les coûts d'investissement destinés à l'infrastructure ne soient pas inclus dans les forfaits. Le groupe socialiste et le groupe des Verts craignaient que les hôpitaux privés ne fussent avantagés : en effet, ces derniers pourraient réaliser leurs investissements selon de tout autres critères et, de cette façon, se réserver la meilleure part du gâteau. La majorité du conseil entendant toutefois permettre une comptabilité intégrant tous les coûts concernés, celui-ci a finalement adopté l'inclusion des investissements par 104 voix contre 59. Au sujet des hôpitaux inscrits sur la liste idoïne, la manière de répartir les coûts entre les cantons et les assureurs a donné lieu à d'intenses discussions. Yves Guisan (RL, VD), rapporteur francophone de la commission, a relevé que cette répartition variait d'un canton à l'autre. Ainsi, en 2004, la part cantonale atteignait en moyenne 58 %, les pourcentages respectifs allant de 38,3 (Thurgovie) à 73,4 % (Genève). La commission a proposé de fixer la part cantonale à 55 % au moins. De son côté, le groupe socialiste a soutenu une proposition de minorité visant à fixer ce minimum à 60 %. Le conseil a suivi la proposition de la commission par 111 voix contre 65. Il a rejeté en outre, par 113 voix contre 58, la possibilité envisagée par le Conseil des Etats de permettre aux cantons connaissant un niveau de prime inférieur à la moyenne nationale de réduire leur part à 45 %. L'argument de la majorité résidait dans l'excessive complexité d'une telle solution. Par ailleurs, et sur proposition de la commission, le Conseil national a décidé, par 132 voix contre 30, que les assurés auraient désormais le libre choix de leur hôpital dans toute la Suisse (dans le cadre de la liste des hôpitaux), même sans assurance complémentaire adéquate. Cette liberté fera jouer la concurrence, au dire de Pierre Triponez (RL, BE). Seuls le groupe des Verts et le groupe PEV/UDF ont contesté le libre choix de l'hôpital. Estimant que cette disposition, coûteuse pour les cantons, n'apportait aucun avantage supplémentaire, Franziska Teuscher (G, BE) a demandé, en vain, que l'on s'en tienne à la version du Conseil des Etats. Le conseil s'est aussi prononcé en faveur du libre choix dans un autre domaine, soit celui des maisons de naissance. Allant à l'encontre des vœux du groupe UDC, le Conseil national a décidé, par 118 voix contre 53, d'assimiler dans la loi les maisons de naissance aux hôpitaux. Une controverse s'est en outre développée sur la question des hôpitaux conventionnés. Contrairement à la proposition de la commission, qui était soutenue par la gauche et par le groupe des Verts, le Conseil national a maintenu, par 102 voix contre 69, la proposition du Conseil des Etats relative aux hôpitaux conventionnés. A l'avenir, les assureurs pourront donc également conclure des conventions avec des hôpitaux privés qui ne figurent pas sur une liste cantonale et qui ne reçoivent pas de participations cantonales. Toutefois, la gauche a considéré que cette possibilité contrecarrait la planification hospitalière des cantons, créant une surcapacité supportée par l'assurance de base et provoquant une hausse des coûts. Enfin, le conflit qui couvait entre les cantons au sujet des emplacements réservés à la médecine de pointe a aussi été évoqué. Sur la proposition de sa commission et conformément à la version du Conseil des Etats, le Conseil national a décidé que les cantons procéderaient ensemble à la planification nationale. Cependant, au cas où ceux-ci n'y parviendraient pas en temps utile, le Conseil fédéral devrait déterminer quels hôpitaux seraient inscrits sur les listes et pour quelles spécialités. Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a soutenu le projet par 113 voix contre 54. Pour sa part, le groupe socialiste a rejeté le projet parce qu'il a jugé que la décision concernant les hôpitaux conventionnés était incohérente et qu'elle nuisait à la planification hospitalière.

Le projet 2, ajouté au financement hospitalier par le Conseil des Etats et consacré à la compensation des risques, n'a pas encore été examiné par le Conseil national.

Lors de l'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** s'est rallié au Conseil national sur certains points. Le sujet du libre choix de l'hôpital a suscité de longs débats. Une majorité de la commission était d'accord pour que les assurés puissent choisir de suivre un traitement dans tout hôpital de Suisse inscrit sur une liste hospitalière cantonale; cependant, le canton de domicile et la caisse-maladie de l'assuré prendraient en charge uniquement le tarif en vigueur dans ledit canton. La majorité a considéré que cette solution permettait de tenir compte des souhaits des cantons. La minorité de la commission s'est prononcée quant à elle pour le libre choix de l'hôpital sans cette restriction. Ernst Leuenberger (S, SO), en tant qu'" envoyé de son canton ", s'est opposé au principe du libre choix de l'hôpital, soucieux de limiter ainsi un traitement hors du canton de domicile à des motifs médicaux, conformément au point de vue

initial du Conseil fédéral. Selon lui, le libre choix de l'hôpital engendre chaque année 60 millions de francs de frais supplémentaires pour le canton de Soleure. Hans Lauri (V, BE) a indiqué que ce montant atteignait entre 160 et 200 millions de francs pour le canton de Berne. La proposition Leuenberger a été rejetée par 28 voix contre 3. Lors de la discussion sur le libre choix de l'hôpital, la présidente de la commission, Erika Forster (RL, SG), a insisté sur le fait que la planification hospitalière des cantons n'en souffrirait pas et a rappelé qu'actuellement, 80 pour cent des assurés choisissent déjà librement leur hôpital grâce à une assurance complémentaire. Par ailleurs, le conseiller fédéral Pascal Couchepin doute qu'on en arrive à un tourisme hospitalier, car personne n'aime se faire opérer loin de son domicile. Selon lui, seuls 2 à 3 pour cent des patients souhaitent se faire traiter hors de leur canton. Anita Fetz (S, BS), représentant la minorité de la commission, a mis en garde le conseil contre une " médecine à deux vitesses ". Elle a estimé que la totalité des frais devait être prise en charge, même si le traitement hors du canton était plus onéreux que dans le canton de domicile. A défaut de quoi, seuls les patients qui peuvent se payer une assurance complémentaire pourront choisir librement leur hôpital. Philipp Stähelin (C, TG) a déclaré qu'une société à deux vitesses ne risquait pas d'apparaître, mais qu'au contraire la proposition de la majorité créerait une pression sur les cantons pratiquant des tarifs élevés. Sur la question du libre choix de l'hôpital, le Conseil des Etats a finalement suivi l'avis de la majorité de la commission par 30 voix contre 6. S'agissant de la clé de répartition des frais hospitaliers entre cantons et caisses-maladie, la commission a également proposé un compromis que le Conseil des Etats a accepté par 29 voix contre 4 : comme l'avait décidé le Conseil national, les cantons devront prendre à leur charge au moins 55 pour cent des frais. Le Conseil des Etats a cependant maintenu la règle spéciale selon laquelle les cantons dont les primes sont basses peuvent réduire leur part à 45 pour cent. Par ailleurs, il ne s'est pas opposé aux articles introduits par le Conseil national, qui mentionnent expressément les maisons de naissance comme étant des prestataires de traitements hospitaliers. Il s'est contenté d'ajouter une clause garantissant que les maisons de naissance seraient soumises à la planification hospitalière cantonale.

Le **Conseil national** a tout d'abord débattu du projet 2 relatif à la compensation des risques, présenté par le Conseil des Etats. Ce projet faisait l'objet d'une proposition de non-entrée en matière, d'une proposition de renvoi et d'une proposition de report. Ruth Humbel Näf (C, AG), rapporteur germanophone de la commission, a estimé qu'il convenait d'affiner le système de compensation des risques dans l'assurance-maladie, suivant ainsi la proposition du Conseil des Etats qui prend en compte, outre l'âge, le sexe et le canton, un éventuel séjour dans un hôpital ou un établissement médicosocial l'année précédente. Selon elle, c'est uniquement si les risques sont effectivement compensés que les assurances pourront se concentrer sur des concepts de traitement de bonne qualité et le plus efficaces possible, même pour les malades chroniques. Roland Borer (V, SO) a déclaré qu'il était inutile d'affiner la compensation des risques et que le système actuel était suffisant; il a recommandé de ne pas entrer en matière sur le projet. Il a en outre soutenu que la compensation des risques était une gigantesque redistribution, qui ne modifiait en rien le coût global de la santé. Selon Jürg Stahl (V, ZH), la compensation des risques fait obstacle à la concurrence. Il a par ailleurs déclaré qu'il était impossible de prouver que les caisses-maladie faisaient la chasse aux bons risques, comme on le leur reproche. Outre le groupe UDC, la majorité du groupe radical-libéral a demandé la non-entrée en matière sur le projet. Le Conseil national a finalement décidé d'entrer en matière par 93 voix contre 74, et a rejeté le renvoi par 88 voix contre 80. Dans la discussion par article, le conseil s'est entièrement rallié aux propositions de la majorité de la commission. Il a complété le projet du Conseil des Etats en décidant de prendre en compte, dans le cadre du séjour dans un hôpital ou un établissement médicosocial l'année précédente, uniquement les séjours de plus de trois jours. Le conseil a par ailleurs rejeté par 103 voix contre 57 une proposition de la gauche visant à inscrire définitivement dans la loi la compensation des risques modifiée. Ainsi, la compensation demeure limitée dans le temps : cinq ans après l'entrée en vigueur du nouveau financement hospitalier selon le projet du Conseil national. Ce projet a été adopté par 107 voix contre 58 au vote sur l'ensemble.

Lors de l'élimination des divergences concernant le projet 1 (financement hospitalier), les débats au **Conseil national** ont porté sur la marge de manœuvre dans le libre choix de l'hôpital. La commission chargée de l'examen préalable a proposé de se rallier au compromis proposé par le Conseil des Etats, selon lequel les soins administrés hors du canton pour des raisons non médicales sont pris en charge jusqu'à concurrence du tarif applicable au lieu de résidence du patient. Une minorité de la commission, emmenée par Claude Ruey (RL, VD) et soutenue par les groupes RL et UDC, avait défendu le concept d'origine, qui prévoyait une liberté totale dans le choix de l'hôpital et sans lequel, selon la minorité, l'on renoncerait à un élément-clé du projet. Si le rapporteur du groupe CEg, Reto Wehrli (CEg, SZ) a soutenu la majorité, c'est notamment pour arriver à une solution avant la fin de l'année. Selon lui, il s'agit de mettre

fin aux délibérations; il y aura toujours la possibilité de revenir sur la question ultérieurement. Le Conseil national a suivi la majorité de la commission, se ralliant à la décision du Conseil des Etats par 97 voix contre 87. En ce qui concerne la répartition des coûts entre les cantons et les assureurs, la commission a proposé de fixer la part des cantons à 55 % et celle des assureurs à 45 % et de ne laisser aucune marge de manœuvre. Ruth Humbel (CEg, AG), rapporteur de la commission, a expliqué que le système des menus proposé par le Conseil des Etats (participation des cantons aux coûts entre 45 et 55 %) entraînerait une insécurité du droit et pourrait mener à une forte hausse des primes. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin a estimé que la proposition du Conseil des Etats était inapplicable et irréaliste. La proposition du Conseil des Etats a été soutenue par le groupe CEg. Le Conseil national a toutefois suivi sa commission et a maintenu sa décision par 147 voix contre 35.

Toujours en ce qui concerne le projet 1 (financement hospitalier), le **Conseil des Etats** s'en est tenu à son modèle de répartition des coûts. Philipp Stähelin (CEg, TG) a déclaré qu'il ne fallait pas opter pour un système qui ne laisse aucune marge de manœuvre aux cantons, car il pénaliserait les cantons qui se sont engagés en faveur d'un système de santé peu coûteux. Au contraire, Gisèle Ory (S, NE) a proposé de se rallier à la version du Conseil national, qu'elle estime plus claire. Sur proposition de sa commission, le Conseil des Etats a maintenu son système des menus par 27 voix contre 10, contredisant ainsi le Conseil national.

En ce qui concerne les divergences sur le projet 2 (compensation des risques), le Conseil des Etats a suivi tacitement toutes les propositions de sa commission, rejetant notamment l'indicateur de morbidité prévu par le Conseil national : Erika Forster-Vannini (RL, SG), rapporteur de la commission, a estimé que son application aurait posé problème et que l'amélioration de la compensation des risques serait surchargée. Néanmoins, la CSSS-E a déposé un postulat (07.3769) qui charge le Conseil fédéral d'examiner les effets qu'aurait un facteur de morbidité sur la compensation des risques. En outre, le Conseil des Etats a refusé que le séjour dans un hôpital l'année précédente dure au moins trois jours pour qu'il soit un critère déterminant pour l'évaluation d'un risque de maladie élevé : selon le Conseil des Etats, la solution adoptée par le Conseil national pourrait mener, dans certains cas, à des incitations inopportunes et à des séjours prolongés à l'hôpital. Par contre, le Conseil des Etats s'est rallié à la Chambre basse et a limité à cinq ans la durée de validité de la compensation des risques. En ce qui concerne l'entrée en vigueur de la nouvelle compensation des risques, le Conseil des Etats a rejeté la proposition du Conseil national de la lier au projet 1 sur le financement hospitalier et a décidé que la loi entrerait en vigueur le 1er janvier 2011.

Sur proposition de sa commission, le **Conseil national** a une nouvelle fois rejeté le modèle de répartition des coûts proposé par le Conseil des Etats dans le cadre du financement hospitalier (projet 1), maintenant à 55 % la participation aux coûts des cantons. La Chambre basse s'est néanmoins écartée de la proposition de la Chambre haute en prévoyant une dérogation dans les dispositions transitoires pour les cantons ayant, lors de l'entrée en vigueur de la loi, un niveau de primes en-dessous de la moyenne. Ceux-ci pourraient ainsi dans un premier temps fixer leur participation entre 45 et 55 % et disposeraient ensuite d'un délai de cinq ans (jusqu'au 1er janvier 2017) pour atteindre progressivement la quote-part de 55% inscrite dans la loi. En outre, le conseil a maintenu l'inscription dans la loi du concept de sécurité de l'approvisionnement des soins qu'il avait introduit lors de la planification hospitalière.

Pour ce qui est de la compensation des risques (projet 2), une majorité de la commission a proposé de se rallier au Conseil des Etats en ne fixant pas dans la loi quelle doit être la durée minimale d'une hospitalisation pour que ses coûts soient intégrés dans les calculs relatifs à la compensation des risques. Jürg Stahl (V, ZH) s'est pour sa part farouchement opposé à l'argumentation de la Chambre haute, affirmant en effet que la compensation des risques n'était qu'une opération de transfert financier interne. Au nom d'une minorité de la commission, il a donc proposé de conserver la version du Conseil national relative à l'inscription dans la loi de la durée minimale d'hospitalisation, ce que le conseil a accepté par 89 voix contre 74. Une majorité de la commission souhaitait également se rallier au Conseil des Etats pour ce qui est de la date d'entrée en vigueur, mais là encore, la Chambre basse a suivi par 100 voix contre 77 la proposition d'une minorité de la commission et a maintenu, dans le projet 1 (financement hospitalier), sa volonté de lier la date d'entrée en vigueur de ce projet à celle du forfait par cas.

Suite à cela, le **Conseil des Etats** a accepté que la durée minimale d'hospitalisation déterminante pour l'intégration dans la compensation des risques soit fixée à trois jours, ou plutôt trois nuits, comme l'a précisé le rapporteur de la commission Erika Forster-Vannini (RL, SG). Pour ce qui est de l'entrée en vigueur du modèle affiné de compensation des risques, une majorité de la commission a proposé, à titre de compromis, de le fixer au 1er janvier 2012, en prolongeant d'un an la validité du système actuel. Une

minorité de la commission, emmenée par Gisèle Ory (S, NE), ne souhaitait pas repousser l'entrée en vigueur et a maintenu la date du 1er janvier 2011. La Chambre des cantons a suivi la majorité de la commission par 17 voix contre 16.

Le **Conseil national** a finalement accepté la proposition du Conseil des Etats de fixer au 1er janvier 2012 l'entrée en vigueur de la nouvelle compensation des risques, sous réserve toutefois que les forfaits par cas prévus dans le projet 1 soient entrés en vigueur à cette date.

La Conférence de conciliation a ensuite formulé une proposition pour éliminer les divergences restantes, propositions que tant le **Conseil des Etats** que le **Conseil national** ont acceptées. Dans le projet 1, la référence à la sécurité de l'approvisionnement des soins a ainsi à nouveau été biffée. En ce qui concerne le modèle de répartition des coûts, c'est la version du Conseil national qui a été reprise dans son intégralité. Enfin, pour ce qui est de l'entrée en vigueur de la nouvelle compensation des risques, c'est l'option du Conseil des Etats qui a été adoptée dans les grandes lignes.

Au vote final, le projet 1 a été adopté par 30 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 90 voix contre 52 au Conseil national . Le projet 2 a été adopté, respectivement par 41 voix contre 0 et par 117 voix contre 78.

04.062 Loi sur l'assurance-maladie. Révision partielle. Managed-Care

Message du 15 septembre 2004 relatif à la révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (Managed- Care) (FF 2004 5257)

Situation initiale

La loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10) entrée en vigueur le 1er janvier 1996 a institué les bases légales des formes particulières d'assurance. Fondées sur ces dispositions, diverses formes particulières d'assurance sont apparues en peu de temps. Les organisations telles que les Health Maintenance Organizations (HMO) et les modèles de médecine de premier recours sont parmi les plus répandues, plus rares sont les modèles basés sur des listes de médecins. Une fois la dynamique initiale passée, les effectifs d'assurés de ces modèles d'assurance particuliers ont eu tendance à se stabiliser. Cette tendance a été mise entre autres en évidence dans l'analyse des effets de la LAMal (Office fédéral des assurances sociales, Aspects de la sécurité sociale, Analyse des effets de la LAMal : rapport de synthèse, Berne 2001, p. 124).

Diverses études ont entre-temps démontré qu'un approvisionnement médical dirigé depuis le diagnostic jusqu'à la dernière thérapie par la même personne devrait être encouragé pour des raisons qualitatives et économiques. Selon la 2e révision de la LAMal qui a été mise en échec, les assureurs auraient été tenus, afin d'encourager les modèles de managed-care, d'offrir, seuls, ou en collaboration avec d'autres assureurs, une ou plusieurs formes particulières d'assurance impliquant un choix limité des fournisseurs de prestations. Le Parlement avait en plus prescrit que les assureurs soient tenus de proposer des modèles prévoyant que les fournisseurs de prestations doivent exercer leur activité dans le cadre de la responsabilité budgétaire convenue avec les assureurs. Cela revenait pratiquement à contraindre les assureurs à proposer un réseau de soins intégrés, qui était considéré comme une alternative à la liberté de contracter. Le Conseil fédéral estime que ce lien doit être abandonné. Au contraire, les réseaux doivent être clairement définis comme un type de forme particulière d'assurance et ancrés dans la loi indépendamment de la question de la liberté de contracter.

Le Conseil fédéral entend donc améliorer les conditions-cadres des modèles précités. Il considère que la liberté de contracter liée à de fortes incitations est le moyen le plus approprié pour promouvoir ces modèles. Les conventions conclues entre les parties ne doivent pas, dans la mesure du possible, être fondées sur des obligations légales mais sur le principe de la libre concurrence. Afin de rendre la systématique plus claire, les dispositions existantes et les nouvelles dispositions relatives aux "Formes particulières d'assurance" ont été réunies dans une même section. La notion de réseau de soins intégrés est désormais définie dans la loi. Dans ces réseaux intégrés, les fournisseurs de prestations doivent exercer leur activité dans les limites de la responsabilité budgétaire convenue avec les assureurs. Le Conseil fédéral propose en outre, dans le cadre de la présente révision, des mesures dans le domaine des médicaments. La liste des spécialités a été complétée par des médicaments importants pour le traitement de maladies rares. Pour assurer une meilleure maîtrise des coûts des médicaments, le fournisseur de prestations sera tenu, aussi bien lors de la prescription d'un médicament particulier que

lors de la remise d'un médicament au moyen de la prescription de substances actives, de remettre un médicament d'un prix avantageux. Enfin, la réglementation concernant la répercussion d'avantages obtenus notamment sur les achats de médicaments a été complétée. (Source : message du Conseil fédéral.)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) (Réseaux de soins)

05.12.2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
16.06.2010	CN	Divergences.
15.12.2010	CE	Divergences.
03.03.2011	CN	Divergences.
30.05.2011	CE	Divergences.
12.09.2011	CN	Divergences.
14.09.2011	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
22.09.2011	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
29.09.2011	CE	La proposition de la Commission de rédaction est adoptée.
29.09.2011	CN	La proposition de la Commission de rédaction est adoptée.
30.09.2011	CE	La loi est adoptée au vote final.
30.09.2011	CN	La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) (Prix des médicaments)

13.06.2007	CE	Décision modifiant le projet de la Commission.
04.12.2007	CN	Divergences.
04.03.2008	CE	Divergences.
04.06.2008	CN	Divergences.
17.09.2008	CE	Divergences.
18.09.2008	CN	Divergences.
01.10.2008	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
01.10.2008	CN	La proposition de la Conférence de conciliation est rejetée.

Au **Conseil des Etats**, le rapporteur de la commission Erika Forster-Vannini (RL, SG) a indiqué que les membres de la commission s'accordaient globalement à reconnaître les avantages des modèles d'assurance alternatifs : ces modèles de Managed- Care, qui prévoient la collaboration de tous les participants, permettent d'obtenir une qualité des traitements optimale et de faire le meilleur usage possible des ressources disponibles. La majorité de la commission, comme le Conseil fédéral, a misé sur le principe du volontariat pour les assureurs, les assurés et les fournisseurs de prestations, tandis qu'une minorité de la commission voulait que la loi comporte des dispositions plus concrètes et des incitations plus fortes.

Au nom d'une minorité de la commission, Simonetta Sommaruga (S, BE) a proposé que les fournisseurs de prestations assument la responsabilité financière des soins médicaux prodigués à l'assuré pris en charge. Elle a proposé une rémunération forfaitaire conforme au risque par assuré et une participation au résultat annuel sous la forme d'un système de bonus-malus. Cette proposition a été rejetée par 19 voix contre 13. Selon le Conseil des Etats, il faut accorder aux caisses-maladie la possibilité d'exiger des contrats de durée plus longue (jusqu'à trois ans) dans le cas des offres de Managed- Care afin de parvenir à une meilleure répartition des risques. Un changement anticipé d'assureur resterait toutefois possible en cas de modifications importantes des conditions d'assurances ou contre paiement d'une prime de sortie convenue par voie contractuelle. Christiane Brunner (S, GE) a proposé d'y ajouter le cas où les prestations sont clairement inférieures à la qualité requise. Cette proposition a été acceptée par 20 voix contre 11. Le Conseil des Etats a discuté plus longuement de la possibilité d'échelonner le montant de la quote-part en vue d'inciter davantage les assurés à intégrer le système de Managed- Care. Lors de la session d'automne 2004 il avait déjà décidé, en sa qualité de conseil prioritaire, d'inscrire une augmentation de la quote-part de 10 % à 20 % dans la révision partielle de la loi sur l'assurance maladie concernant la participation aux coûts (04.034). La majorité de la commission était d'avis qu'il fallait laisser

aux assurances la possibilité de baisser la quote-part dans le cadre des modèles de Managed-Care en lieu et place, ou en complément, des réductions de primes déjà accordées. Une minorité de la commission emmenée par Simonetta Sommaruga (S, BE) a proposé d'inscrire dans la loi une différenciation de la quote-part : 10 % pour les adhérents au modèle de Managed-Care ainsi que pour ceux qui résident dans des régions faiblement peuplées, contre 20 % pour les assurés qui ne veulent pas utiliser le modèle de Managed-Care. Cette mesure devrait constituer une incitation pour les 75 % d'assurés dont les coûts de la santé n'atteignent pas 7000 francs par an. Selon l'auteur de la proposition, si l'on n'incite pas les assurés à choisir une prise en charge médicale coordonnée et intégrée, on en reste au stade des " belles paroles " inutiles. La proposition de la minorité a finalement été rejetée par 20 voix contre 16. Une autre proposition de minorité, défendue par Bruno Frick (C, SZ), exigeait que les économies réalisées grâce aux modèles de Managed-Care ne soient pas redistribuées entre les caisses-maladie dans le cadre de la compensation des risques, mais qu'elles soient rendues aux assurés sous la forme d'une réduction des primes et/ou des quotes-parts et des franchises. La majorité du conseil a douté de la viabilité de cette proposition, ajoutant que les conséquences effectives étaient peu claires. La proposition a été rejetée par 20 voix contre 14. Au vote sur l'ensemble, le projet du Conseil fédéral a été approuvé par 16 voix contre 3, et 12 abstentions.

De nombreuses propositions supplémentaires ont été déposées à la commission en ce qui concerne les mesures proposées par le Conseil fédéral sur la question des médicaments. C'est pourquoi la commission a décidé de traiter cette question plus tard, dans un deuxième projet qu'elle présentera ensuite au plénum.

Le Conseil des Etats a traité du projet sur la réglementation du prix des médicaments lors de la session d'été 2007. A cette occasion, les propositions initiales du Conseil fédéral ont été profondément remaniées. Sur proposition de la commission, le Conseil des Etats a décidé sans opposition que l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) devait à l'avenir contrôler tous les trois ans le prix des médicaments protégés par un brevet et qu'il avait la compétence de faire baisser ce prix si besoin était. En effet, le droit en vigueur permet au prix d'un médicament de rester élevé durant pratiquement l'intégralité des quinze années que dure sa protection par un brevet. En outre, à l'avenir, l'OFSP devra systématiquement contrôler le prix d'un médicament lorsque son domaine d'indication est plus large que prévu. Par contre, en ce qui concerne la comparaison avec les prix pratiqués dans d'autres pays, il subsistait des divergences au sein du conseil sur les pays qu'il fallait prendre en compte. La majorité de la commission a proposé de considérer en premier lieu les " pays dont l'économie est comparable ". Au vu des pratiques actuelles, il s'agirait du Danemark, de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne et des Pays-Bas. Simonetta Sommaruga (S, BE) a proposé d'inclure tous les pays européens dans la comparaison. En effet, selon elle, d'autres secteurs de l'économie sont en concurrence avec d'autres pays comme le Portugal, l'Espagne ou la Pologne; il n'est donc pas justifié de protéger autant l'industrie pharmaceutique face à la concurrence. Par 22 voix contre 10, le Conseil des Etats s'est rallié à la proposition de la majorité de la commission. Au vote sur l'ensemble, il a adopté le projet sur la réglementation du prix des médicaments par 33 voix contre 0.

Le **Conseil national** s'est d'abord penché sur le projet 2 concernant la réglementation du prix des médicaments. Le rapporteur de langue allemande, Jürg Stahl (V, ZH), a déclaré que la commission avait adopté les grandes lignes et les objectifs de la révision proposée par le Conseil des Etats. La commission a également éliminé les imprécisions et les contradictions de la version adoptée par le Conseil des Etats. Le Conseil national a accepté à l'unanimité le contrôle, tous les trois ans, des médicaments ainsi que le réexamen de leur caractère économique en cas d'extension du domaine d'indication. La liste des pays pris en compte pour la comparaison n'a pas non plus subi de modification. La discussion a principalement porté sur la prise en compte des coûts de recherche et de développement lors de l'évaluation du caractère économique d'un médicament. Si la majorité de la commission était favorable à cette proposition, une minorité emmenée par Hugo Fasel (G, FR) s'y est opposée, estimant qu'il s'agissait là d'une mesure " purement protectionniste " en faveur de l'industrie pharmaceutique. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin a également recommandé de biffer cet ajout au texte de loi. Le Conseil national s'est finalement rallié à la majorité de la commission, par 103 voix contre 63. Par ailleurs, le conseil a rejeté, par 112 voix contre 60, une autre proposition de minorité qui chargeait expressément le Conseil fédéral de garantir un approvisionnement avantageux en médicaments dans l'assurance obligatoire des soins. Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet par 157 voix contre 16.

Lors de la procédure d'élimination des divergences concernant le projet sur le prix des médicaments, le **Conseil des Etats** s'est penché sur la définition de " médicaments avantageux " et sur leur approvisionnement. La majorité de la commission a rejeté la formulation du Conseil national, selon

laquelle il faut non seulement garantir que l'effet thérapeutique recherché est produit à un coût aussi réduit que possible, mais aussi prendre en considération les coûts de recherche et de développement. Urs Schwaller (CEg, FR), rapporteur de la commission, a expliqué que cette formulation pouvait prêter à confusion et que certaines dispositions de la LAMal et de l'ordonnance tenaient déjà compte de l'objectif visé. En lieu et place de la version du Conseil national pour l'art. 52a, al. 3, la commission a proposé de charger le Conseil fédéral de veiller à garantir un approvisionnement avantageux en médicaments dans l'assurance obligatoire des soins. Rolf Schweiger (RL, ZG) a défendu la décision du Conseil national. Selon lui, mentionner dans la loi les coûts de recherche et de développement inciterait l'office à admettre dans la liste des spécialités des médicaments novateurs bénéficiant d'une bonne plus-value thérapeutique. Au contraire, le conseiller fédéral Pascal Couchepin a expliqué que l'on assisterait à une avalanche de recours de la part de l'industrie pharmaceutique si l'on définissait " avantageux " dans la loi. Arguant que les dispositions légales devaient être simples et claires, il a soutenu la proposition de la majorité. Le Conseil des Etats s'est rallié à la proposition de la commission par 25 voix contre 13.

Suite à cette décision, le **Conseil national** a dû se pencher une nouvelle fois sur la divergence subsistant entre les deux Chambres à l'art. 52a, al. 3. Cet article vise, comme l'a mentionné le président de la commission Jürg Stahl (V, ZH), à définir le caractère économique des médicaments et prévoit, dans ce cadre, une prise en considération des coûts de recherche et de développement de manière adaptée. La majorité de la commission a estimé que la formulation adoptée par le Conseil national lors du premier débat était la plus appropriée et a proposé de s'y tenir. Une minorité I, emmenée par Ruth Humbel Näf (CEg, AG), a proposé une formulation de compromis : elle souhaite que la prise en considération des coûts de recherche et de développement ne soit pas prévue dans la loi, mais propose en revanche d'y inscrire la prise en considération de la plus-value thérapeutique pour les préparations originales. En outre, elle prévoit de charger le Conseil fédéral de veiller à une rémunération avantageuse des médicaments. Jacqueline Fehr (S, ZH) a proposé d'adhérer à la formulation du Conseil des Etats qu'elle a qualifiée de simple et claire. La proposition de la minorité I a été rejetée par 102 voix contre 76 au profit de la proposition de la majorité de la commission, qui elle-même a ensuite été préférée à celle du Conseil des Etats par 111 voix contre 66.

Au **Conseil des Etats**, Urs Schwaller (CEg, FR) a proposé, au nom de la commission, de biffer aussi bien la formulation introduite par le Conseil des Etats que la version du Conseil national concernant l'art. 52a, al. 3, indiquant que la commission espérait ainsi clarifier la situation et mettre un terme à la discussion. Selon elle, il ne faut rien changer à la pratique actuelle et au mécanisme de fixation des prix ; les principes correspondants sont inscrits à l'art. 52a, al. 4 et à l'art. 43, que personne ne conteste. Rolf Schweiger (RL, ZG) a proposé une version modifiée de celle du Conseil national. Par 36 voix contre 4, le conseil a soutenu la proposition de la commission de biffer l'al. 3.

Au **Conseil national**, Jürg Stahl (V, ZH) a présenté une nouvelle proposition de la commission concernant l'alinéa en question, selon laquelle sont considérés comme avantageux les médicaments garantissant que l'effet thérapeutique recherché est produit à un coût aussi réduit que possible ; en outre, pour les préparations originales, la plus-value thérapeutique est prise en considération de manière appropriée. Alors que le rapporteur de la commission a estimé que cet alinéa constituait la pièce maîtresse de la révision partielle, Jacqueline Fehr (S, ZH), au nom d'une minorité de la commission, a soutenu qu'il s'agissait probablement de la partie la plus superflue de la révision. Elle a proposé de se rallier à la décision du Conseil des Etats et de biffer cet alinéa, ce qui permettrait d'éviter les imprécisions et les litiges. Par 108 voix contre 65, le conseil a adopté la nouvelle formulation proposée par la commission.

La **Conférence de conciliation** s'est ralliée à la proposition du Conseil des Etats et a proposé, par 15 voix contre 10, de biffer l'art. 52a, al. 3.

Le **Conseil des Etats** a tacitement approuvé la proposition de la Conférence de conciliation.

Au **Conseil national**, Toni Bortoluzzi (V, ZH) a proposé de rejeter la proposition de la Conférence de conciliation, qu'il a jugée insatisfaisante : selon lui, cette proposition prive arbitrairement la procédure d'autorisation d'un élément essentiel, à savoir la notion d'économicité. Pierre Triponez (RL, BE) a indiqué qu'une majorité du groupe RL rejetait également cette proposition. Au nom du groupe socialiste, Jacqueline Fehr (S, ZH) a plaidé pour son adoption, en rappelant que la révision de la loi et la proposition de la Conférence de conciliation mettraient en place un instrument permettant de baisser les prix des médicaments. Selon elle, c'est la raison pour laquelle les lobbies pharmaceutiques ont fait pression les semaines précédentes contre cette révision. Par 97 voix contre 83, le conseil a rejeté la proposition de la Conférence de conciliation, classant ainsi le projet 2.

Trois ans et demi après le Conseil des Etats, le **Conseil national** a examiné, en tant que second conseil, le projet de révision de la LAMal concernant le système de Managed Care (projet 1). La commission chargée de l'examen préalable a intégré des dispositions relatives à la participation aux coûts (04.034) et à la liberté de contracter (04.032) dans ce projet. Ruth Humbel (CEg, AG), rapporteur de la commission, a cité les points essentiels du projet : l'obligation pour les assureurs de proposer les modèles de Managed Care, la coresponsabilité budgétaire pour les réseaux de soins intégrés et la quote-part différenciée pour les assurés (une quote-part inchangée de 10 % pour ceux qui font partie du système de Managed Care et, désormais, une quote-part de 20 % pour ceux qui veulent continuer à choisir leur médecin et à changer librement de médecin). Ainsi, les traitements suivis dans les réseaux de médecins devraient se généraliser. Selon Ruth Humbel, la commission estime que la révision de la loi est un projet équilibré qui nécessite une contribution de tous les acteurs du secteur de la santé. De plus, tous les groupes ont relevé l'importance et la valeur tant du Managed Care que des réseaux de soins intégrés. Le conseil a décidé, sans opposition, d'entrer en matière sur le projet.

La question de la participation des assurés aux coûts a divisé le conseil. Une minorité rose-verte de la commission s'est opposée à l'augmentation de la quote-part à 20 % pour les assurés traditionnels et a plaidé en faveur de l'introduction d'un système qui, plutôt que de sanctionner les assurés, comprenne des mesures incitatives. Jacqueline Fehr (S, ZH) a rappelé que les organisations de patients n'accepteraient pas une nouvelle augmentation des charges financières des malades. Au cours de la discussion qui a suivi, la minorité s'est ralliée à une proposition de compromis déposée par Jean-François Steiert (S, FR), qui souhaitait fixer la quote-part à 5 % pour les assurés du système de Managed Care et à 15 % pour les autres assurés. Toutefois, la majorité a soutenu l'effet de levier attendu de la quote-part différenciée de 10 % et de 20 % et adopté la proposition de la commission par 109 voix contre 57. Malgré l'hostilité du camp rose-vert, le conseil a en outre décidé, par 114 voix contre 59, de suivre la proposition de sa commission, qui souhaitait que les assurés soient généralement contraints de rester trois ans dans un modèle de Managed Care à moins de payer une prime de sortie.

L'obligation pour les assureurs de toujours proposer un modèle de Managed Care, mesure proposée par la commission, s'est heurtée à l'opposition du groupe libéral-radical. Pierre Triponez (RL, BE) craignait qu'une telle contrainte nuise à la capacité d'innovation du Managed Care et estimait que l'offre se développerait elle-même avec succès. La majorité du conseil a soutenu la proposition de la commission, et ainsi l'offre obligatoire, par 99 voix contre 67.

En ce qui concerne l'organisation des réseaux de soins intégrés, Christine Goll (S, ZH), porte-parole d'une minorité de la commission, a proposé de biffer la disposition relative à la coresponsabilité budgétaire des réseaux de médecins, affirmant qu'une telle disposition entraînerait un rationnement des médicaments et inciterait les médecins à réduire leurs prestations. Le conseil s'est rallié au projet de la commission, rejetant ainsi la proposition de la minorité par 125 voix contre 43. En revanche, il a adopté, par 104 voix contre 71, une proposition individuelle déposée par Lieni Füglistaller (V, AG), qui voulait remplacer la formule potestative afin de contraindre le Conseil fédéral à fixer des exigences concernant la qualité nécessaire des réseaux de soins intégrés et l'étendue de la coresponsabilité budgétaire.

Par 108 voix contre 51, le conseil a rejeté une proposition de minorité soutenue par le groupe UDC visant à abolir, hors des réseaux, l'obligation de contracter entre les caisses-maladie et les médecins.

Sur proposition de la commission, le conseil a décidé, par 121 voix contre 53, d'affiner les critères relatifs à la compensation des risques entre les assurances, les représentants du groupe UDC s'y étant opposés en vain. Les paiements compensatoires devraient désormais être calculés sur la base de l'état de santé des patients, en plus de leur âge et de leur sexe.

Poursuivant l'examen du projet Managed Care, le **Conseil des Etats** s'est écarté des propositions du Conseil national sur deux points essentiels : l'obligation de proposer des réseaux de soins et la quote-part différenciée. Une majorité de la commission a proposé de libérer les caisses-maladie de l'obligation de proposer à leurs assurés, seules ou en coopération avec une ou plusieurs autres caisses-maladie, un modèle Managed Care. Urs Schwaller (CEg, FR) a en effet argué que la promesse d'une meilleure coordination et d'une meilleure qualité pousserait de toute façon les assurés à demander les prestations de réseaux de soins intégrés et que cette offre constituerait donc un atout pour l'assureur face à ses concurrents, rendant une telle obligation inutile. Alex Kuprecht (V, SZ) était également d'avis que ce n'était pas à l'Etat, mais aux assurés, de contrôler l'offre. Liliane Maury Pasquier (S, GE) a au contraire souligné que si l'offre ne devenait pas obligatoire, de nombreux assurés intéressés par cette forme d'assurance seraient injustement contraints de payer une quote-part plus élevée simplement parce que leur région ne

dispose pas d'un modèle de Managed Care. Pour le conseiller fédéral Didier Burkhalter, l'offre obligatoire n'est pas à envisager comme une tentative d'étatisation du système de santé, mais comme une main tendue par l'Etat au modèle de Managed Care. Le conseil s'est finalement rallié à l'avis de sa commission et a décidé, par 21 voix contre 14, de biffer l'obligation faite aux assureurs de proposer des modèles de soins intégrés. S'agissant de la quote-part différenciée, la commission a proposé de fixer le taux à 5 % pour les adhérents au modèle de Managed Care et à 15 % pour ceux qui souhaitent continuer de choisir librement leur médecin. René Imoberdorf (CEg, VS) a pour sa part proposé de renoncer à un système différencié en maintenant la quote-part à 10 % mais le Conseil des Etats a finalement adopté la proposition de la commission, par 24 voix contre 8. Par 29 voix contre 4, il a en outre adopté une autre proposition de sa commission visant à inscrire dans la loi le montant maximal de la quote-part, contrairement à la version du Conseil national, et à le limiter à 500 francs par an pour les assurés du système de Managed Care, et à 1000 francs pour les autres assurés.

Par ailleurs, concernant la proposition du Conseil national qui vise à contraindre le Conseil fédéral à fixer des exigences de qualité pour les réseaux de soins intégrés et à déterminer l'étendue de la coresponsabilité budgétaire, le Conseil des Etats a tacitement choisi de conserver la formule potestative. Par 19 voix contre 15, il a en outre décidé de biffer les augmentations de prime supérieures à la hausse moyenne des primes comme motif justifiant la dissolution prématurée de contrats d'assurances en cours. Enfin, le Conseil des Etats n'a pas contesté la responsabilité budgétaire des fournisseurs de prestations dans un réseau de soins intégrés prévue par le Conseil national, pas plus que les dispositions relatives à l'affinement du système de la compensation des risques.

Lors de la phase suivante de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** a, pour l'essentiel, maintenu ses décisions. Le débat a surtout porté sur la question de la quote-part différenciée. Souhaitant parvenir à un compromis, la commission avait proposé de fixer la quote-part à 7,5 % pour les assurés faisant partie d'un réseau et à 15 % pour ceux qui choisissent librement leur médecin. Au nom d'une minorité, Stéphane Rossini (S, VS) a quant à lui plaidé en faveur des valeurs fixées par le Conseil des Etats, soit 5 % pour les assurés dans le système Managed Care et 15 % pour les autres assurés, Il estimait que le changement de système ne devait pas punir les assurés, mais plutôt accorder des avantages aux " personnes qui choisissent cette innovation ". Une seconde minorité, emmenée par Toni Bortoluzzi (V, ZH), souhaitait pour sa part s'en tenir à la décision initiale du conseil, à savoir de fixer une quote-part de 10 % ou de 20 % selon le système d'assurance. Les représentants de l'UDC et une majorité des membres du PLR et du PDC étaient convaincus qu'il s'agissait de la seule manière d'éviter une hausse des primes. La proposition de la commission l'a emporté sur la version du Conseil des Etats par 63 voix contre 60 avant d'échouer, par 80 voix contre 95, face à la proposition Bortoluzzi. Enfin, la Chambre basse a également refusé, par 111 voix contre 88, de se rallier à la proposition du Conseil des Etats et de fixer dans la loi un montant maximal pour la participation aux coûts (500 francs pour les assurés dans le système Managed Care et 1000 francs pour les autres assurés).

S'agissant des prestations des assureurs, la majorité de la commission voulait obliger les caisses-maladie à proposer au moins un réseau de soins intégrés sur la totalité de leur rayon d'action territorial. Soutenue par les porte-parole des socialistes, des Verts et du groupe CEg, cette proposition s'est imposée par 129 voix contre 52. Sans opposition, le Conseil national a introduit l'interdiction expresse pour les assureurs de gérer des réseaux. En ce qui concerne les exigences de qualité et l'étendue de la coresponsabilité budgétaire fixées par le Conseil fédéral, la Chambre basse s'est ralliée au Conseil des Etats par 117 voix contre 64, suivant ainsi la proposition de sa commission ; l'obligation a donc été remplacée par une tournure potestative.

La durée du rapport d'assurance a elle aussi donné lieu à un débat nourri. Pour garantir la continuité du traitement, les caisses-maladie devraient pouvoir lier leurs assurés dans le système des réseaux de soins pour une durée allant jusqu'à trois ans. Silvia Schenker (S, BS) a quant à elle proposé de biffer cette disposition, évoquant des " contrats léonins " qui risqueraient de dissuader les assurés de choisir ce système d'assurance. Le conseil a rejeté sa proposition par 115 voix contre 61. Il a néanmoins décidé que les assureurs-maladie devraient aussi proposer des contrats d'un an (avec une légère réduction des primes). Par ailleurs, il a décidé de maintenir l'augmentation de prime supérieure à la moyenne parmi les motifs justifiant la résiliation avant échéance d'un contrat d'assurance de plusieurs années, confirmant ainsi sa position initiale.

Lors de la poursuite de l'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** s'est essentiellement penché sur les thèmes suivants : l'indépendance des réseaux de soins intégrés, l'obligation faite aux assureurs de proposer des modèles de soins intégrés et la participation aux coûts des assurés.

La commission du Conseil des Etats s'est opposée à une disposition introduite par le Conseil national qui prévoyait d'interdire aux caisses-maladie de gérer elles-mêmes des réseaux de soins intégrés. Elle a estimé que la LAMal ne pouvait empêcher les caisses-maladie de proposer des offres dans le domaine des assurances complémentaires ; elle a également rappelé que les assurances pourraient contourner une telle interdiction par le biais d'une holding. En outre, le Conseil national n'a introduit cette nouvelle disposition qu'au cours de la procédure d'élimination des divergences : cette proposition est donc irrecevable. Suivant la majorité de sa commission, le conseil a rejeté la disposition concernée par 33 voix contre 10.

Par ailleurs, le Conseil des Etats a décidé, sans opposition, de maintenir sa décision de ne pas inscrire dans la loi l'obligation pour les caisses-maladie de proposer des modèles de soins intégrés : s'exprimant au nom de la commission, Erika Forster-Vannini (RL, SG) estimait en effet qu'il ne serait guère judicieux d'imposer une telle obligation. Afin de parvenir à un compromis avec le Conseil national, le Conseil des Etats a toutefois précisé dans les dispositions transitoires que le Conseil fédéral serait autorisé à prendre les mesures qu'il jugera appropriées - et notamment à obliger les assureurs à offrir des modèles de soins intégrés - si, dans un délai de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente révision, l'offre de réseaux de soins intégrés ne s'était pas généralisée.

La question de la quote-part différenciée a donné lieu à de nombreuses discussions. La majorité de la commission a proposé de maintenir la quote-part à 15 % pour les assurés ayant opté pour une forme d'assurance traditionnelle, mais de la fixer à 7,5 % (au lieu de 5 %) pour les assurés faisant partie d'un réseau de soins. Une minorité emmenée par Felix Gutzwiller (RL, ZH) a pour sa part proposé de se rallier à la version du Conseil national, qui prévoyait de fixer la quote-part respectivement à 20 et à 10 %. Le conseil s'est rallié à la majorité de sa commission par 21 voix contre 19. Le Conseil des Etats a en outre décidé, sans opposition, de maintenir sa décision d'inscrire dans la loi le montant maximal de la quote-part (lequel se monte à 500 francs pour les assurés dans le cadre d'une forme particulière d'assurance et à 1000 francs pour les autres assurés).

S'agissant de la durée des contrats d'assurance et des motifs justifiant une résiliation avant échéance du contrat d'assurance, le Conseil des Etats a adopté sans en débattre la solution proposée par le Conseil national.

Le **Conseil national** s'est alors penché sur les divergences restantes, qui portaient sur l'organisation des réseaux de soins intégrés ainsi que sur le montant de la quote-part différenciée. Il a d'abord décidé, par 110 voix contre 43, de suivre le Conseil des Etats et de fixer le montant de la quote-part à 500 francs par an (1000 francs pour les assurés n'ayant pas opté pour un modèle de soins intégrés) ; il a toutefois biffé la possibilité faite au Conseil fédéral de procéder à des adaptations périodiques au renchérissement. Concernant le pourcentage de la quote-part, le conseil a suivi, par 98 voix contre 54, l'avis de sa commission qui proposait le maintien du modèle prévoyant 10 % pour les assurés ayant opté pour un modèle de soins intégrés et 20 % pour les autres assurés ; il n'a donc pas voulu se rallier à la solution du Conseil des Etats, ainsi que le lui avait proposé une minorité de la commission emmenée par Jacqueline Fehr (S, ZH). Par ailleurs, comme le proposait sa commission, le conseil a aussi décidé, par 128 voix contre 35, de maintenir sa décision de contraindre les assureurs à offrir à leurs assurés, sur la totalité de leur rayon d'activité territorial, des prestations de réseaux de soins intégrés. Il a aussi maintenu, par 121 voix contre 22, l'interdiction faite aux caisses-maladie de gérer ou de cofinancer de tels réseaux ; il a même rejeté, par 86 voix contre 61, une proposition de compromis qui prévoyait que les réseaux de soins existants gérés ou cofinancés par les caisses-maladie pourraient subsister pendant une période de dix ans au maximum.

La **Conférence de conciliation** a alors proposé aux conseils de fixer le taux de la quote-part à 10 % pour les assurés ayant opté pour un modèle de soins intégrés, et à 15 % pour les assurés souhaitant conserver le libre-choix du médecin. Selon cette proposition, les assureurs n'auraient pas l'obligation d'offrir des prestations de réseaux de soins sur la totalité de leur rayon d'activité territorial ; toutefois, le Conseil fédéral serait tenu d'intervenir s'il ne devait pas y avoir de développement d'une offre généralisée des réseaux de soins intégrés dans les trois ans. La proposition prévoyait aussi que le Conseil fédéral pourrait adapter les montants maximaux annuels de la quote-part en fonction de l'évolution des coûts. La Conférence de conciliation a aussi proposé, à l'instar du Conseil national, d'interdire aux caisses-maladie de gérer ou de cofinancer des réseaux de soins intégrés, une période transitoire de cinq ans au maximum étant toutefois prévue.

Le **Conseil des Etats** a adopté la proposition de la Conférence de conciliation par 28 voix contre 9. Christine Egerszegi-Obrist (RL, AG), qui - contrairement à Liliane Maury Pasquier (S, GE) - y était

favorable, a rappelé que le projet prévoyait notamment d'étendre raisonnablement la compensation des risques entre les caisses-maladie.

Au nom du groupe socialiste, Jacqueline Fehr (S, ZH) a proposé au **Conseil national** de rejeter la proposition de la Conférence de conciliation, qu'elle ne considérait pas comme un compromis. Elle a notamment critiqué le fait que la charge pesant sur les patients s'alourdirait et que les caisses-maladies ne seraient pas tenues de proposer des réseaux de soins ; le projet de révision serait ainsi vidé de sa substance. A l'inverse, le camp bourgeois et le groupe des Verts se sont montrés majoritairement favorables à la proposition de la Conférence de conciliation. Pour Toni Bortoluzzi (V, ZH), le projet allait dans la bonne direction puisqu'il sollicite tous les acteurs et qu'il renforce le statut des médecins de famille tout en freinant l'augmentation opaque du volume des prestations. Le Conseil national a finalement décidé, par 111 voix contre 39 et 10 abstentions, de soutenir la proposition de la Conférence de conciliation.

Enfin, avant le vote final, les **deux chambres** ont adopté, sans opposition, une proposition de la Commission de rédaction qui visait à ce que la réglementation actuellement en vigueur s'agissant de la quote-part (10 %, montant maximal s'élevant à 700 francs) reste applicable dans les cantons dans lesquels aucun réseau de soins intégrés n'est proposé. Il s'agissait en fait de combler une lacune constatée dans les dispositions transitoires.

Au vote final, la loi a été adoptée par 28 voix contre 6 et 10 abstentions par le Conseil des Etats et par 133 voix contre 46 et 17 abstentions au Conseil national.

05.025 Loi sur le nouveau régime de financement des soins

Message du 16 février 2005 relatif à la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins (FF 2005 1911)

Situation initiale

Avec la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal), entrée en vigueur le 1er janvier 1996, le domaine des soins a été considérablement étendu, ce qui s'imposait du point de vue de la politique sociale : alors que, sous l'ancien droit, les contributions aux frais de soins étaient souvent minimales, l'assurance obligatoire des soins rembourse dès lors les prestations de soins fournies en ambulatoire, à domicile, en milieu hospitalier ou semi-hospitalier ou dans un établissement médico-social (EMS). Le cercle des fournisseurs de prestations a du même coup été élargi : si l'ancien droit ne reconnaissait à ce titre que les infirmières et les infirmiers travaillant à leur propre compte, le nouveau droit reconnaît également comme fournisseurs de prestations les EMS et les organisations d'aide et de soins à domicile. Le montant, estimé avant la promulgation de la LAMal, du surcoût dû à cette extension des prestations a été dépassé pour la première fois en 1999 et la tendance reste à une hausse de ces coûts, même si l'on peut constater un ralentissement de la hausse et un rapprochement avec l'évolution moyenne des coûts dans l'assurance obligatoire des soins. Cependant l'évolution de la démographie, de la médecine et de la société, qui laisse présager un besoin croissant de prestations de soins, incite à penser que les coûts des soins vont augmenter toujours plus. Afin de mieux contrôler l'évolution financière du domaine des soins, des tarifs-cadres ont été introduits en 1998 au niveau de l'ordonnance. Conçus comme une mesure limitée dans le temps, ces tarifs-cadres ne peuvent représenter une solution viable à moyen ou à long terme. C'est pourquoi ils doivent être remplacés par un nouveau régime de financement des soins qui prenne également en compte les autres assurances sociales et les autres agents de financement. Aussi le Conseil fédéral a-t-il décidé le 25 février 2004, dans le cadre de son plan de réforme de l'assurance-maladie, d'adopter à l'intention du Parlement, d'ici la fin de 2004, un message relatif à ce nouveau régime.

Un nouveau régime de financement des soins doit poursuivre deux objectifs : d'une part, améliorer la situation sociale difficile de certains groupes de personnes nécessitant des soins; d'autre part, éviter de charger davantage financièrement l'assurance-maladie qui, dans le système actuel, prend en charge un nombre croissant de prestations de soins liées à la vieillesse. Si, dans la pratique quotidienne des soins, on n'est guère amené à faire la distinction entre ceux qui sont dus à la maladie et ceux qui sont liés à l'âge, il est indéniable que la vieillesse augmente nettement le risque d'avoir besoin de soins. Dans le système suisse d'assurances sociales tel qu'il s'est développé au fil des ans, structuré en fonction des

risques, il ne faudrait pas que cette charge supplémentaire due à l'âge soit supportée sans limites par l'assurance-maladie.

Le message relatif à la promulgation d'une loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins reprend ces objectifs et propose un modèle de financement harmonisé entre les diverses assurances sociales. Ce modèle s'appuie, dans l'assurance-maladie, sur les notions, déjà inscrites dans le droit actuel, de soins de base et de soins de traitement. Son idée maîtresse est que l'assurance-maladie prenne intégralement en charge les coûts des mesures médicales qui poursuivent un but thérapeutique ou palliatif (soins de traitement), mais ne verse qu'une participation aux coûts des soins de base, visant à satisfaire les besoins humains fondamentaux. Le modèle proposé s'applique à tous les assurés pour les soins qu'ils reçoivent à domicile ou en EMS, mais non pour les soins dispensés en cas d'hospitalisation.

L'on peut s'attendre à ce que la participation aux coûts des soins de base sera fixée de manière à laisser plus ou moins inchangée la charge pesant aujourd'hui sur l'assurance-maladie avec les tarifs-cadres. A court terme, les effets seront donc limités pour les personnes nécessitant des soins, mais à moyen ou à long terme, si la participation aux coûts des soins de base reste inchangée, il faut s'attendre à ce que la charge financière pesant sur les ménages augmente. Pour faire contrepoids, du moins partiellement, deux mesures de politique sociale sont prévues. D'une part, une allocation pour impotent est introduite dans l'AVS pour les rentiers vivant à domicile et présentant une impotence légère. Cette allocation, qui entraînera un coût supplémentaire de 20 millions de francs, doit - combinée avec la participation de l'assurance-maladie aux coûts des soins de base - servir à financer l'aide reçue de tiers pour accomplir les activités de la vie quotidienne. D'autre part, pour les pensionnaires de home nécessitant des soins, le plafond annuel des prestations complémentaires (PC), actuellement fixé à 30 000 francs environ, est supprimé. Cette mesure entraîne des dépenses supplémentaires de 236 millions de francs pour l'ensemble des prestations complémentaires (158 mio. pour les PC à l'AVS et 78 mio. pour les PC à l'AI).

Le projet propose des mesures du côté du financement, mais aussi du côté des coûts (prévention de la dépendance, renforcement des instruments de maîtrise des coûts).

Il ne fait cependant aucun doute que le potentiel de rationalisation dans le domaine des soins est moindre que dans d'autres domaines de l'assurance-maladie sociale. (Source : message du Conseil fédéral.)

Délibérations

Loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins

19.09.2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
21.06.2007	CN	Divergences.
25.09.2007	CE	Divergences.
04.12.2007	CN	Divergences.
04.03.2008	CE	Divergences.
28.05.2008	CN	Divergences.
05.06.2008	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
11.06.2008	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
13.06.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.
13.06.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, le débat sur le nouveau financement des soins a tourné essentiellement autour de la question de la répartition de la prise en charge des coûts pour les soins à domicile et en EMS entre les caisses-maladies, les cantons et les assurés. Selon le rapporteur de la commission Erika Forster (RL, SG), le projet doit améliorer la situation sociale difficile de certains groupes de personnes nécessitant des soins sans pour autant charger davantage financièrement l'assurance-maladie, qui, dans le système actuel, prend en charge près de 60 pour cent des frais de soins au travers des primes. La commission propose que le Conseil fédéral détermine les prestations de soins et maintienne les contributions de l'assurance-maladie obligatoire à leur niveau actuel, tandis qu'il appartiendrait aux cantons de décider de la prise en charge des coûts résiduels. La commission a rejeté la proposition initiale du Conseil fédéral, lequel voulait faire une distinction entre les soins de base et les soins de traitement, arguant qu'un tel système susciterait des incertitudes et des querelles quant à répartition de la prise en charge des prestations entre les caisses-maladies et les personnes concernées. Le Conseil des Etats s'est montré favorable à la proposition du Conseil fédéral d'octroyer aux bénéficiaires d'une rente de vieillesse une allocation pour impotent même en cas d'impotence légère. Par ailleurs, le plafond annuel des prestations

complémentaires est supprimé pour les personnes nécessitant des soins en EMS ou en milieu hospitalier. Une majorité de la commission voulait en outre augmenter les déductions sur le revenu et sur la valeur de l'immeuble pour l'octroi des prestations complémentaires. Selon l'argument avancé par le rapporteur de la commission, les bénéficiaires de PC ne devraient pas être contraints d'entamer leur fortune au point, dans un cas extrême, de devenir dépendants de l'aide sociale et d'être forcés de vendre leur maison. Au nom d'une minorité de la commission, Trix Heberlein (RL, ZH) a plaidé avec succès pour un maintien des taux actuels, compte tenu du bilan global de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Par 24 voix contre 19, la Chambre haute a suivi la minorité. S'agissant de la fourniture de prestations relevant de l'assurance-maladie obligatoire, Hansheiri Inderkum (C, UR) a demandé qu'à l'instar des médecins, les chiropraticiens soient eux aussi habilités à mandater des tiers pour fournir de telles prestations. D'après lui, cette solution n'entraînerait aucune augmentation des coûts, bien au contraire, puisqu'il n'y aurait plus besoin de se rendre chez un médecin spécialiste pour se faire prescrire des séances de physiothérapie. Contre la volonté de la majorité de la commission et du Conseil fédéral, cette proposition a été adoptée par 24 voix contre 14. Theo Maissen (C, GR) a soulevé la question de savoir si le séjour dans une institution prodiguant des soins semi-hospitaliers, par exemple pour décharger temporairement le conjoint qui dispense des soins, ne devrait quand même pas être pris en charge par l'assurance-maladie. Le rapporteur de la commission Erika Forster (RL, SG) a concédé que la commission avait sans doute quelque peu négligé cet aspect et a prié le Conseil national de le réexaminer. Une minorité représentée par Ernst Leuenberger (S, SO) a suggéré qu'en cas de maladie grave, l'assurance-maladie obligatoire prenne en charge, une fois par année civile, les coûts des soins dispensés sous forme ambulatoire, précisant que les dépenses supplémentaires s'élèveraient à 50 millions de francs mais que les soins à domicile devaient rester abordables, comme l'exigent aussi les directeurs cantonaux de la santé. La majorité de la commission a toutefois estimé que les coûts supplémentaires pourraient atteindre 300 millions de francs, et proposé par conséquent le rejet de cette proposition. Par 28 voix contre 14, le conseil a suivi la majorité, refusant cette prestation complémentaire. Une autre minorité emmenée par Ernst Leuenberger souhaitait que le Conseil fédéral fixe le montant des contributions en tenant compte des différences cantonales en matière de charges salariales et qu'il l'adapte tous les deux ans sur la base de l'indice applicable aux rentes AVS. Par 24 voix contre 12, le Conseil des Etats a aussi rejeté ce point. Une autre proposition formulée par la minorité Leuenberger visait à inscrire dans la loi un plafond de 20 pour cent pour la participation aux coûts des assurés, afin d'empêcher que la maladie ne devienne en plus un facteur d'appauvrissement. Anita Fetz (S, BS) a décrit la décision relative à cette proposition comme la clé de voûte du projet de loi, invoquant que l'on ne saurait tolérer que des malades, quel que soit leur âge, soient en outre frappés par un accroissement des dépenses au point de devenir dépendants de l'aide sociale. Erika Forster (RL, SG) a expliqué, au nom de la majorité de la commission, que la Confédération ne souhaitait pas définir qui devait assumer les coûts résiduels et dans quelle proportion, et que cette tâche incombait aux cantons et aux communes. La proposition défendue par la minorité a été rejetée par 28 voix contre 10. Au vote sur l'ensemble, la loi a été approuvée par 28 voix contre 7, et 2 abstentions.

Au Conseil national, Ruth Humbel Näf (C, AG), rapporteur de langue allemande de la commission, a fait remarquer d'emblée que la question de savoir jusqu'où le montant de la contribution supplémentaire demandée aux caisses-maladie pouvait être pris en compte était controversée au sein de la commission. Si les propositions de la commission conduisent à une charge supplémentaire pour les caisses-maladie et les cantons, les estimations à cet égard varient considérablement. Selon le rapporteur, l'administration prévoit des coûts supplémentaires de 130 millions de francs pour les assureurs alors que ces derniers parlent de 600 millions; l'administration chiffre les coûts supplémentaires pour les cantons à 288 millions alors que ceux-ci tablent sur un montant supplémentaire compris entre 300 et 400 millions. En revanche, la commission a été unanime à admettre que les dépenses de santé à la charge des patients doivent être prévisibles et limitées. Si les propositions de la commission protègent avant tout la classe moyenne, les futurs retraités ne doivent plus craindre qu'une situation de dépendance tarisse les économies d'une vie. La ligne générale du projet présenté par la commission a été appuyée par tous les porte-parole des groupes. En ce qui concerne la question de la contribution financière à la charge des patients, la majorité de la commission a proposé, contrairement au Conseil des Etats, qu'elle soit limitée à 20 % des coûts non couverts par l'assurance-maladie, soit 7000 francs par an environ, le reste devant être pris en charge par les cantons. Une minorité de la commission conduite par Christine Goll (S, ZH) a proposé de limiter la charge annuelle à 3600 francs. Le conseil a néanmoins suivi l'avis de la majorité de la commission par 95 voix contre 61. Une autre divergence avec le Conseil des Etats a été créée par le Conseil national lorsqu'il

a décidé d'augmenter les seuils à partir desquels la fortune est prise en compte pour le calcul des prestations complémentaires. C'est sans débat en effet que le conseil a suivi les propositions de la commission et porté cette franchise de 25'000 francs à 37'500 francs pour les personnes seules, et de 40'000 francs à 60'000 francs pour les couples; simultanément, il a amélioré la protection des propriétaires en portant de 75'000 à 112'500 francs le seuil à partir duquel la valeur de l'immeuble est prise en compte au titre de la fortune, afin d'éviter que certains ne soient contraints de vendre maison ou appartement pour payer leurs soins, voire d'emménager dans appartement locatif qui leur reviendrait finalement plus cher. Par ailleurs, le séjour dans un EMS ne devrait pas conduire à la pauvreté, a déclaré le rapporteur de langue française de la commission Liliane Maury Pasquier (S, GE). La commission a donc proposé qu'en calculant les prestations complémentaires, les cantons soient tenus de veiller à ce que "cette limitation [des frais soit fixée] de telle sorte que personne n'ait besoin de recourir à l'aide sociale en raison du séjour dans un établissement médico-social reconnu". Une minorité représentée par Hansjörg Hassler (V, GR), a proposé de renoncer à cet ajout. Le conseil a suivi l'avis de la majorité de la commission par 85 voix contre 79. Contrairement au Conseil des Etats, le Conseil national a en outre décidé sans débat de différencier les diverses prestations de soins. Au lieu de distinguer entre soins de traitement et soins de base, selon la proposition du Conseil fédéral rejetée par le Conseil des Etats, la Chambre basse a différencié entre soins aigus et de transition d'une part, et soins de longue durée d'autre part. Les coûts pour les soins aigus et de transition doivent, selon le Conseil national, être pris en charge par les caisses-maladie. Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a accepté le projet par 151 voix contre 2.

Lors de l'élimination des divergences, **le Conseil des Etats** s'est rallié sans opposition au Conseil national sur la question de la limitation des coûts : il a fixé les contributions à 20 % des coûts non couverts par l'assurance-maladie. Toutefois, contrairement au Conseil national, le Conseil des Etats n'a pas souhaité obliger les cantons à prendre en charge les coûts résiduels. En ce qui concerne les prestations complémentaires, le Conseil des Etats s'est rallié à l'avis du Conseil national et a relevé les différents seuils de dépassement de la fortune. En outre, le Conseil des Etats a opté sans opposition pour une formulation moins contraignante que celle du Conseil national sur la question de la prévention d'une éventuelle dépendance à l'aide sociale des personnes qui effectuent un séjour dans un établissement médico-social : selon le Conseil des Etats, les cantons doivent veiller à ce que ce séjour ne mène pas, " en règle générale ", à une dépendance à l'aide sociale. En ce qui concerne le droit à une allocation pour une impotence moyenne ou grave, le Conseil des Etats a décidé, par 25 voix contre 5, de maintenir un délai de carence d'un an, contredisant ainsi le Conseil national. Le Conseil des Etats s'est distancé du Conseil national sur une autre question, qui a suscité un long débat : celle de savoir si l'ensemble des coûts des soins aigus et de transition prescrits par un médecin devaient être pris en charge par les assurances-maladie. Au nom d'une majorité de la commission, la présidente de la commission Erika Forster (RL, SG) a refusé d'introduire un financement spécial pour les soins aigus : selon elle, cela mènerait à des coûts supplémentaires financés par les primes. De plus, ce ne sont pas les patients, mais les cantons qui profiteraient de cette solution. Au nom d'une minorité de la commission, Anita Fetz (S, BS) a fait valoir que ce nouveau système de financement hospitalier par des " forfaits par cas " réduirait le nombre d'hospitalisations. Selon elle, de nombreuses personnes doivent encore recevoir des soins après qu'elles sont sorties de l'hôpital ; ce besoin étant lié à leur maladie, les soins doivent être pris en charge par l'assurance obligatoire des soins. Le Conseil des Etats a suivi l'avis de la majorité par 26 voix contre 12 et a maintenu sa première proposition, à savoir que l'assurance-maladie doit simplement fournir une contribution aux soins. Enfin, il a rejeté par 23 voix contre 8 la proposition du Conseil national d'adapter automatiquement les tarifs des soins à l'évolution des salaires et des prix selon l'indice mixte (moyenne de l'indice des salaires et de l'indice des prix à la consommation), afin de ne pas créer de précédent.

Lors de la poursuite de l'élimination des divergences, **le Conseil national** a maintenu à l'unanimité sa décision de renoncer à assortir le droit à une allocation pour impotence grave ou moyenne d'un délai de carence d'une année. Le rapporteur de la commission, Ruth Humbel (CEg, AG), a qualifié l'argumentation du Conseil des Etats à ce sujet de raisonnement exclusivement juridique ne correspondant ni aux réalités du domaine, ni aux besoins des patients. Le conseil a en outre approuvé par 95 voix contre 75 le financement par les caisses-maladie des soins dispensés dans des établissements comprenant des structures ambulatoires de jour ou de nuit, comme le recommandait sa commission.

En revanche, le volume des coûts des soins aigus et de transition prescrits par un médecin et qu'il incombe aux caisses-maladie de prendre à leur charge a suscité des controverses. Alors que la majorité de la commission proposait de maintenir la décision du conseil (prise en charge de la totalité des frais),

une minorité, représentée par Hansjörg Hassler (V, GR), a demandé l'application de la même clé de répartition que celle en usage pour le financement hospitalier (prise en charge de 45% des coûts par les assureurs et de 55% par les cantons), craignant qu'une prise en charge complète puisse entraîner une flambée des primes. Elle a en cela partagé la position du Conseil des Etats qui ne souhaitait pas de disposition spéciale dans ce domaine. Le Conseil national s'est rallié à l'avis de la minorité par 116 voix contre 58. Il a en outre accepté, par 151 voix contre 21, la proposition de la commission d'adapter tous les deux ans le montant des participations aux soins en fonction de l'évolution des coûts de ceux-ci et, partant, a abandonné l'idée d'une indexation automatique au renchérissement (prix et salaires, indice mixte). Les deux conseils s'étaient déjà mis d'accord pour limiter la quote-part des patients à 20% au maximum du montant fixé par le Conseil fédéral. Concernant le financement des coûts résiduels, la commission a recommandé d'adopter la position du Conseil des Etats et de laisser les cantons régler cette question eux-mêmes. Au nom d'une minorité de la commission, Silvia Schenker (S, BS) a demandé, d'abord, d'insister sur la prise en charge de ces coûts par les cantons, ensuite, de limiter la part à la charge des patients à un montant correspondant à 150% de la franchise ordinaire (actuellement 5 400 francs). Le conseil a suivi l'avis de la majorité par 115 voix contre 56. Enfin, il s'est rallié sans opposition à la formulation du Conseil des Etats selon laquelle le séjour dans un établissement médico-social ne mène pas, " en règle générale ", à une dépendance à l'aide sociale.

Suite aux décisions du Conseil national, le **Conseil des Etats** devait encore se pencher sur quatre divergences. Invoquant notamment des raisons de coûts, Urs Schwaller (CEg, FR), rapporteur de la commission, a proposé de maintenir les décisions initiales du Conseil des Etats sur les points concernés. Sans en débattre, le conseil a décidé de conserver un délai de carence d'un an pour obtenir le droit à une allocation pour impotence grave, moyenne ou faible. Il a également décidé de biffer la proposition du Conseil national d'adapter périodiquement la contribution de l'assurance obligatoire à l'évolution des coûts des soins. En ce qui concerne les dispositions transitoires, le conseil a tenu à ce que le passage à la nouvelle assurance obligatoire des soins n'ait aucune incidence sur les coûts. La discussion a porté plus longuement sur la question du financement des soins aigus et de transition prescrits par un médecin. La majorité de la commission a rejeté la nouvelle proposition du Conseil national de partager les coûts entre l'assurance obligatoire des soins et les cantons, et a proposé de maintenir le modèle 60 % à charge de l'assurance obligatoire des soins, 20 % à charge des pouvoirs publics et 20 % à charge du patient. Une minorité de la commission, emmenée par Theo Maissen (CEg, GR), a elle proposé de reprendre la clé de répartition des coûts du Conseil national (45 % à charge de l'assurance obligatoire et 55 % à charge des cantons), en y ajoutant une disposition selon laquelle le Conseil fédéral détermine la durée durant laquelle les coûts sont pris en charge. Aux yeux de la minorité, il est juste et logique que le financement des soins de transition soit identique à celui des traitements hospitaliers. En effet, lorsque les personnes concernées ne voient aucun désavantage financier à opter pour des soins de transition, ils seront plus enclins à écourter leur hospitalisation, ce qui à moyen terme aura un effet positif sur les coûts. Verena Diener (CEg, ZH) a soutenu la majorité de la commission, qui considérait qu'une contribution maximale de 20 francs par jour de la part des patients était raisonnable. Selon elle, ce sont les personnes âgées qui possèdent la plus grande partie des capitaux en Suisse; il est donc juste qu'elles contribuent à financer les soins de transition et qu'elles se solidarisent avec les personnes plus jeunes. Le Conseil des Etats a finalement suivi la majorité de sa commission par 23 voix contre 18.

Le **Conseil national** a accepté le maintien du délai de carence d'une année pour obtenir le droit à une allocation pour impotent. En revanche, il a souhaité que les prestations relevant de l'allocation pour impotent et les prestations du financement des soins soient coordonnées : il a déposé une motion (08.3236) chargeant le Conseil fédéral de soumettre au Parlement, d'ici à la fin 2009, un projet en ce sens. Par 168 voix contre 1, il a confirmé sa proposition de calquer le mode de financement des soins aigus et de transition sur celui des hôpitaux (45 % des coûts à la charge des assureurs et 55 % à la charge des cantons) ; par rapport à son premier projet, il a toutefois rajouté une disposition selon laquelle le Conseil fédéral détermine la durée durant laquelle les coûts sont pris en charge. A l'unanimité (170 voix contre 0), il a également réitéré son souhait que le montant des participations aux soins soit adapté tous les deux ans, mais à l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation et non plus de celle des coûts des soins. Enfin, par 171 voix contre 0, il a une nouvelle fois rejeté le principe souhaité par le Conseil des Etats visant à ce que le passage au nouveau modèle de financement des soins n'ait aucune incidence sur les coûts.

Conformément à la procédure, la **Conférence de conciliation** a alors été saisie du dossier. Après s'être penchée sur les divergences restantes, elle a transmis le fruit de ses travaux au **Conseil des Etats**. La

nouvelle proposition de la conférence, présentée au conseil par le président de la commission, Urs Schwaller (CEg, FR), comportait les trois volets suivants : reprise de la clé de répartition du Conseil national pour le financement des soins aigus et de transition (tout en limitant à deux semaines au maximum la durée de prise en charge des coûts et en soumettant ces prestations à prescription par un médecin d'hôpital), abandon de l'adaptation régulière par le Conseil fédéral du montant des participations (conformément à la position du Conseil des Etats), application du principe de neutralité des coûts lors du passage au nouveau modèle de financement des soins uniquement aux soins généraux, et non pas aux soins aigus et de transition. Liliane Maury Pasquier (S, GE) s'est opposée à la proposition : selon elle, le projet n'était pas satisfaisant du point de vue des personnes nécessitant des soins, puisque les dispositions proposées en matière de soins aigus et de transition étaient trop restrictives et risquaient d'entraîner une augmentation des hospitalisations plutôt qu'une diminution. Ses arguments n'ont cependant pas convaincu le Conseil des Etats, qui a approuvé la proposition de la Conférence de conciliation par 22 voix contre 6.

Le **Conseil national** s'est ensuite rallié à la position du Conseil des Etats, sans en débattre ni formuler de contre-proposition. Avant le vote final, Christine Goll (S, ZH) et Geri Müller (G, AG) ont toutefois déclaré que leurs groupes parlementaires respectifs rejeteraient le projet de loi, que Christine Goll a qualifié de régression sociale : en effet, sa mise en oeuvre entraînerait des coûts supplémentaires pour les personnes tributaires de soins, puisque la LAMal prévoit actuellement que les soins prescrits médicalement sont financés en totalité, qu'ils soient prodigués en hôpital, en établissement médico-social ou par un service d'aide et de soins à domicile.

Au vote final, la loi a été adoptée par 33 voix contre 8 au Conseil des Etats et par 126 voix contre 55 au Conseil national.

05.055 Pour la baisse des primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base. Initiative populaire

Message du 22 juin 2005 concernant l'initiative populaire "Pour la baisse des primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base" (FF 2005 4095)

Situation initiale

Comme son titre l'indique, l'initiative populaire " Pour la baisse des primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base " a pour objectif principal de réduire les primes de l'assurance obligatoire des soins.

A cette fin, l'initiative demande l'adoption d'un nouvel article constitutionnel 117a et d'une disposition transitoire y afférente (art. 197, ch. 2), qui imposeraient une modification du régime suisse de l'assurance-maladie reposant sur les éléments suivants :

- L'assurance-maladie se composerait de l'assurance de base et de l'assurance complémentaire; la première serait régie par le droit des assurances sociales, la seconde par le droit des assurances privées.
- L'assurance de base couvrirait les coûts des prestations médicales et des soins qui servent à atténuer la douleur et à guérir et réintégrer le patient, qui sont adéquats et économiques, et dont l'efficacité est reconnue par la science.
- Les assureurs pratiquant l'assurance de base et les fournisseurs de prestations concluraient des contrats de prestations répondant aux besoins des assurés.
- Les assureurs pratiquant l'assurance de base n'auraient plus le droit de prendre des participations financières dans les institutions fournissant des prestations médicales et de soins, et inversement.
- Le financement de l'assurance-maladie de base serait garanti par les primes des assurés d'une part, et par des contributions de la Confédération et des cantons d'autre part. Les subsides des pouvoirs publics couvriraient au total 50 % des coûts au maximum. Ils devraient être versés directement aux assureurs.
- La différence entre les prestations prises en charge jusqu'alors par l'assurance obligatoire des soins et celles dorénavant couvertes par la nouvelle assurance de base pourrait être assurée auprès de l'assureur de base, dans le cadre de l'assurance complémentaire et sans réserve, jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau régime, trois ans après l'acceptation de l'initiative par le peuple.

Examinées sous l'angle des quatre domaines propres au système de l'assurance - à savoir les éléments centraux, les prestations, le financement et la maîtrise des coûts -, les mesures préconisées par les auteurs de l'initiative pour réduire les primes de l'assurance-maladie de base se révèlent inaptes à atteindre leur but. L'initiative propose en effet de transférer un pan de l'assurance sociale obligatoire dans

le domaine des assurances privées facultatives, sans toutefois préciser clairement quelles prestations seraient touchées. Ce faisant, elle met gravement en danger le caractère social de l'assurance-maladie suisse, sans offrir de solution au problème de la maîtrise des coûts.

Le Conseil fédéral propose par conséquent de rejeter l'initiative populaire " Pour la baisse des primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base " sans lui opposer de contre-projet.

Dans la mesure où la réforme de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie initiée en 2004, partiellement déjà adoptée et partiellement encore en cours, vise précisément à optimiser la maîtrise des coûts dans l'assurance-maladie sociale, mais par des moyens qui apparaissent plus appropriés et plus efficaces que ceux proposés par l'initiative, le Conseil fédéral la considère comme un contre-projet indirect à l'initiative. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Pour la baisse des primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base"

25.09.2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral. Prolongation du délai jusqu'au 28 janvier 2008.
14.12.2006	CN	Prolongation du délai jusqu'au 28 janvier 2008
18.09.2007	CN	Divergences.
06.12.2007	CE	Divergences.
17.12.2007	CN	Adhésion.
21.12.2007	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
21.12.2007	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Au **Conseil des Etats**, Urs Schwaller (C, FR) s'est rallié, au nom de la commission, à la position du Conseil fédéral et a proposé de rejeter l'initiative populaire au motif qu'elle mettait en péril le caractère social de l'assurance-maladie et qu'elle se révélait inapte à résoudre les problèmes. La commission s'était par contre montrée divisée sur la possibilité de lui opposer un contre-projet direct : elle avait finalement rejeté cette idée à une faible majorité, estimant que l'introduction de nouvelles dispositions constitutionnelles risquait de bloquer certains dossiers actuellement à l'étude dans le domaine de la santé tels que les réseaux de soins intégrés (managed-care) ou le financement des soins hospitaliers. Anita Fetz (S, BS) a jugé que l'initiative populaire, lancée par l'UDC, était trompeuse, car elle visait à réduire le catalogue des prestations sans préciser celles qui seraient supprimées, et que lui opposer un contre-projet direct n'aurait aucun sens. Pour sa part, le conseiller fédéral Pascal Couchepin a mis en garde contre le risque que la réduction des prestations n'entraîne la suppression de la prise en charge de la prévention dans l'assurance de base, ce qui serait contraire à la volonté du Conseil fédéral et ne contribuerait guère à la maîtrise des dépenses de santé. Il a par ailleurs estimé que le contre-projet proposé par la minorité de la commission était tellement vague qu'il n'apporterait rien et constituerait un exercice alibi. Emmenée par Hans Altherr (RL, AR), la minorité de la commission a défendu son contre-projet direct, arguant qu'il permettait d'apporter les clarifications qui s'imposent dans les domaines de l'assurance-maladie et l'assurance-accidents et d'inscrire dans la Constitution les grands axes de la politique de la santé. Philipp Stähelin (C, TG) a lui aussi soutenu le contre-projet, faisant valoir que, actuellement, les articles constitutionnels ne donnaient aucune précision quant au contenu de l'assurance-maladie : le contre-projet la doterait de contours clairs tout en fixant un cadre de référence pour les révisions partielles en cours. Urs Schwaller (C, FR) a conclu au nom de la commission que l'initiative populaire n'était pas en mesure d'apporter une solution aux problèmes et, partant, qu'elle ne saurait contribuer à la maîtrise des dépenses. Il a aussi invité le conseil à renoncer au contre-projet, estimant qu'il se bornait à proclamer des principes non seulement connus, mais déjà appliqués. Le Conseil des Etats n'a finalement pas apporté son soutien à l'initiative, mais il a adopté, par 24 voix contre 16, le contre-projet élaboré par la minorité de la commission. Il a décidé en conséquence, et sans opposition, de proroger jusqu'au 28 janvier 2008 le délai imparti pour traiter l'initiative.

De son côté, le **Conseil national** a décidé dans un premier temps de se prononcer uniquement sur la proposition de prorogation du délai. Une majorité de la commission avait proposé une telle prorogation afin de disposer du temps nécessaire à l'examen d'un éventuel contre-projet. Emmenée par Stéphane Rossini (S, VS), une minorité de la commission a rejeté l'initiative ainsi que l'idée d'élaborer un contre-

projet, et par conséquent aussi la proposition de prorogation du délai. Le Conseil national s'est néanmoins rallié à la majorité de la commission et au Conseil des Etats, par 105 voix contre 62.

Lors du débat sur le fond, il s'est avéré que seul le groupe UDC soutenait l'initiative. Claude Ruey (RL, VD) a parlé d'appellation trompeuse, Liliane Maury Pasquier (S, GE) de " populisme ". A l'instar du Conseil fédéral et du Conseil des Etats, la majorité du Conseil national était d'avis que l'initiative remettait en question le caractère social et solidaire de l'assurance-maladie obligatoire et qu'elle favorisait une médecine à deux vitesses. En fin de compte, 53 conseillers nationaux ont soutenu cette initiative. Yves Guisan (RL, VD), le rapporteur de la commission, a par ailleurs proposé, au nom d'une majorité de la commission, le rejet de la proposition de contre-projet, estimant que celle-ci allait encore plus loin que la proposition du Conseil des Etats. Il a signalé que ce contre-projet introduisait de nouvelles modalités en matière de collaboration entre la Confédération et les cantons, qu'il établissait la liberté de contracter et introduisait un mode de financement moniste dans lequel l'Etat payait ses contributions directement aux assureurs. Felix Gutzwiller (RL, ZH), représentant la minorité de la commission, a plaidé en faveur du contre-projet, arguant qu'il contenait des principes fondamentaux permettant de faire évoluer notre système de santé vers une concurrence réglementée. Les porte-parole des groupes CEg, RL et UDC ont également soutenu le contre-projet, tandis que la gauche s'y est opposée. Jacqueline Fehr (S, ZH) a déclaré qu'il contenait " toutes les provocations en matière de santé publique qui font actuellement l'objet de discussions " : il introduit le principe de la concurrence, réduit le catalogue de prestations, renforce le pouvoir des assureurs et élargit le système des franchises et des quotes-parts. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin s'est également opposé au contre-projet, comme il l'avait fait devant le Conseil des Etats. Le conseil a cependant suivi la minorité de la commission et adopté le contre-projet par 109 voix contre 74.

Dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, la majorité de la commission a présenté au **Conseil des Etats** une version modifiée du contre-projet adopté par le Conseil national; elle considérait, comme l'a expliqué le rapporteur de la commission, Hans Altherr (RL, AR), qu'il fallait inscrire les principes de la politique de santé dans la Constitution en mettant l'accent sur l'instauration d'une concurrence réglementée entre les acteurs du secteur de l'assurance-maladie, sur la qualité des prestations et enfin sur l'efficacité économique du système de santé. De plus, deux nouveaux principes, quelque peu contestés, devraient, selon la commission, également être pris en compte : l'introduction d'une liberté de contracter et celle du système moniste. Au sein du conseil, la discussion a de nouveau porté sur l'opportunité de présenter un contre-projet direct. Tandis que Bruno Frick (CEg, SZ) affirmait que ce contre-projet permettait de clarifier la situation et offrait de meilleures bases légales au niveau constitutionnel, plusieurs représentants des partis bourgeois annonçaient qu'ils voteraient en faveur du contre-projet, à la condition toutefois que l'UDC retire son initiative avant le vote final. Une minorité de la commission, représentée par Gisèle Ory (S, NE), a toutefois proposé le rejet tant de l'initiative que du contre-projet, qu'elle considérait comme inacceptable pour la population et pour les cantons. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin a, quant à lui, apporté son soutien à la minorité de la commission, soulignant que le peuple n'accepte généralement pas de voter sur des grands principes sans en connaître les conséquences pratiques. Le vote n'ayant pu départager les deux propositions (20 voix pour et 20 voix contre), la proposition de la majorité a finalement été adoptée avec la voix prépondérante du président, Christoffel Brändli (V, GR).

Au **Conseil national**, la majorité de la commission a recommandé de rejeter et l'initiative et le contre-projet. Le rapporteur germanophone de la commission, Jacqueline Fehr (S, ZH), estimait en effet que le contre-projet impliquait intrinsèquement une refonte totale du système de santé suisse, sans que les premiers concernés, les cantons, qui sont compétents en la matière, ne soient vraiment intégrés à ce processus. Pour le rapporteur de la commission Meinrado Robbiano (CEg, TI), la Constitution actuelle offre une marge de manœuvre suffisante pour adapter la législation en matière de santé publique. Représentant la minorité de la commission, Toni Bertoluzzi (V, ZH) a proposé de s'en tenir au contre-projet et d'adopter la version présentée par le Conseil des Etats, même si cette version reste floue sur certains points. La proposition de la minorité a rallié une coalition de parlementaires bourgeois. Le conseil s'est ainsi rallié au Conseil des Etats, adoptant le contre-projet par 108 voix contre 67 et rejetant l'initiative.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 29 voix contre 13 au Conseil des Etats et par 133 voix contre 63 au Conseil national.

L'initiative populaire a été retirée par le comité d'initiative le 10 janvier 2008.

Le contre-projet a été rejeté par le peuple et les cantons le 1er juin 2008 par 69,5 % des votants et 20 cantons et 6 demi-cantons.

06.066 Oui aux médecines complémentaires. Initiative populaire

Message du 30 août 2006 relatif à l'initiative populaire "Oui aux médecines complémentaires" (FF 2006 7191)

Situation initiale

L'initiative populaire "Oui aux médecines complémentaires" demande la prise en compte complète des médecines complémentaires dans le système suisse de santé. Elle vise l'intégration de la médecine complémentaire dans tous les domaines du système de santé: prévention, soins ambulatoires et hospitaliers, assurances sociales, médicaments, formation et perfectionnement professionnel, autorisations d'exercer, recherche et enseignement.

Nombre de revendications des auteurs sont déjà satisfaites. Le cadre légal actuel garantit en effet la prise en compte adéquate des médecines complémentaires, qui occupent d'ailleurs une place importante dans le système de santé. L'offre de prestations ambulatoires est multiple: plus de 3000 médecins, quelque 20 000 thérapeutes non-médecins et 15 % des hôpitaux offrent à l'heure actuelle plus de 200 méthodes des médecines complémentaires en Suisse. Sur la base de la nouvelle loi sur les produits thérapeutiques, plus de 25 000 médicaments complémentaires bénéficieront en outre d'une procédure d'autorisation simplifiée. On estime par ailleurs à 70 % le pourcentage d'assurés suisses possédant une assurance complémentaire couvrant les prestations des médecines complémentaires. Enfin, l'acupuncture médicale et de nombreux médicaments des médecines complémentaires sont remboursés par l'assurance obligatoire des soins et sont donc accessibles à tous. La liberté de choix de la thérapie des patients est ainsi largement garantie, de même que la liberté thérapeutique des médecins et des thérapeutes non-médecins. Ajoutons que la possibilité d'intégrer sur demande de nouvelles méthodes dans le catalogue des prestations de l'assurance obligatoire des soins vaut aussi bien pour les médecines complémentaires que pour la médecine scientifique, pour autant que les méthodes concernées satisfassent aux critères d'efficacité, d'adéquation et d'économicité. Ici aussi, les deux médecines se trouvent déjà sur un pied d'égalité.

Prendre davantage en compte les médecines complémentaires au niveau fédéral et au niveau cantonal ne serait possible qu'en assouplissant les critères précités conditionnant l'intégration de ces médecines dans le système de santé public. Une telle revendication ne peut être acceptée, pas plus que la réintégration dans le catalogue de l'assurance obligatoire des cinq catégories de prestations médicales complémentaires qui n'ont pas satisfait, jusqu'à présent, aux exigences majeures d'efficacité, d'adéquation et d'économicité: cela reviendrait en effet à privilégier les médecines complémentaires par rapport à la médecine scientifique. Les mêmes raisons justifient le rejet d'autres revendications, dont le renforcement, à la charge de l'assurance obligatoire des soins et des cantons, de l'offre hospitalière en matière de médecines complémentaires. Une telle mesure aurait en effet des conséquences financières considérables pour les assurés comme pour les cantons. Il en va de même pour la prise en compte complète des médecines complémentaires dans la formation et le perfectionnement professionnel, pour tous les métiers de la santé: seules les méthodes remplissant les critères d'efficacité, d'adéquation et d'économicité ont leur place dans les programmes d'études. Les cours de médecines complémentaires sont facultatifs et doivent le rester.

Les médecines complémentaires ne sont pas indispensables à un système de santé publique de qualité. Les prestations du catalogue de l'assurance obligatoire des soins suffisent à garantir l'accès à toutes les méthodes de prévention et de traitement efficaces et nécessaires. Le fait que la majorité de la population possède une assurance complémentaire couvrant les prestations des médecines complémentaires prouve par ailleurs qu'elle est disposée à les financer sur une base volontaire. Compte tenu des compétences actuelles de la Confédération et des cantons, il est d'ores et déjà possible de prendre en compte les médecines complémentaires de manière adaptée, sans qu'il soit pour cela nécessaire d'ajouter de disposition à la Constitution fédérale. On ne peut envisager que la Confédération et les cantons pourvoient, dans les limites de leurs compétences respectives, à une "prise en compte complète" donc supplémentaire, des médecines complémentaires. Au vu des considérations qui précèdent, le

Conseil fédéral recommande donc de rejeter l'initiative populaire "Oui aux médecines complémentaires", sans contreprojet. (Source : message du conseil fédéral.)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Oui aux médecines complémentaires"

19.09.2007	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
13.12.2007	CE	Divergences. Prolongation du délai jusqu'au 14 mars 2009.
19.12.2007	CN	Prolongation du délai jusqu'au 14 mars 2009.
17.09.2008	CN	Adhésion.
03.10.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
03.10.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Au **Conseil national**, les rapporteurs de la commission Yves Guisan (RL, VD) et Jürg Stahl (V, ZH) ont reconnu que les médecines complémentaires occupaient une place importante dans le système de santé, mais ont précisé que la législation actuelle permettait déjà de les prendre en compte. Ils ont ajouté que dès lors qu'il avait été démontré qu'une méthode répondait aux critères d'efficacité, d'adéquation et d'économicité, elle pouvait être intégrée au catalogue des prestations de l'assurance obligatoire des soins. Ils ont néanmoins expliqué que la commission avait rejeté l'initiative, car elle estimait que sa formulation était trop vague et laissait de ce fait une trop grande marge d'interprétation. Le scénario du débat au plénum a suivi de près celui de la commission : si aucune voix ne s'est élevée pour dénoncer formellement les médecines complémentaires - Toni Bortoluzzi (V, ZH) a même par exemple affirmé que leur valeur était incontestable - le camp bourgeois n'était pas prêt admettre la formulation de " prise en compte complète " des médecines complémentaires que contient l'initiative. Il a motivé son rejet en expliquant que les conséquences financières d'une telle mesure seraient imprévisibles. La gauche a, elle, soutenu l'initiative. Ainsi, Silvia Schenker (S, BS) a-t-elle indiqué au nom de la minorité de la commission que le but de ce texte n'était autre que d'accorder, dans le domaine des soins mais également dans ceux de la recherche et de la formation, une place adéquate aux médecines complémentaires aux côtés de la médecine allopathique. Elle a en outre indiqué que l'un des objectifs de l'initiative était de préserver la diversité des remèdes traditionnels et d'édicter des dispositions permettant aux thérapeutes non-médecins d'exercer leur profession. Enfin, le camp rose-vert a rappelé qu'il souhaitait que les cinq méthodes pratiquées par des médecins exclues récemment du catalogue de base de l'assurance-maladie - phytothérapie, homéopathie, médecine traditionnelle chinoise, médecine anthroposophique et thérapie neurale - y soient réintégrées. A noter que certains des opposants à l'initiative ont fait valoir qu'eux aussi souhaitaient voir cet objectif atteint. Les groupes démocrate-chrétien et radical-libéral ont d'ailleurs déposé des interventions parlementaires en ce sens, ainsi qu'une initiative parlementaire visant à ce que les remèdes traditionnels bénéficient d'une procédure d'autorisation simplifiée. Toutefois, les arguments avancés par la gauche - les médecines complémentaires seraient efficaces, plus douces et moins coûteuses - n'ont pas remporté l'adhésion de la majorité du conseil, si bien que la Chambre basse a rejeté l'initiative par 93 voix contre 78, se ralliant ainsi à la majorité de sa commission.

Au **Conseil des Etats** non plus, personne ne s'est fondamentalement opposé aux médecines complémentaires et plusieurs conseillers ont même qualifié l'objet de l'initiative de " sympathique ". Toutefois, comme l'a rapporté Hans Altherr (RL, AR) au nom de la commission, cette dernière s'est prononcée contre ladite initiative, estimant qu'elle allait beaucoup trop loin. Rolf Büttiker (RL, SO) a pour sa part proposé de rayer l'adjectif " complet " de la formulation de l'initiative et de soumettre au peuple le texte ainsi modifié sous forme de contre-projet direct. Il a soutenu que les médecines allopathique et complémentaire gagneraient à davantage collaborer et souligné que tant que les médecines complémentaires ne seraient pas inscrites dans la Constitution, elles resteraient marginales. Il a poursuivi en expliquant que sa formulation présentait l'avantage de limiter la marge d'interprétation : ainsi, on ne pourrait plus prétendre que toutes les méthodes médicales et non médicales devraient être prises en charge par l'assurance de base. Suite à cela, la minorité a retiré le contre-projet qu'elle avait déposé, lequel faisait explicitement référence à l'assurance maladie. Simonetta Sommaruga (S, BE), membre du comité d'initiative, a soutenu la proposition déposée par son collègue soleurois, arguant qu'elle était de qualité et qu'elle était susceptible de remporter une majorité. Elle a d'ailleurs promis de s'engager en faveur du retrait de l'initiative si ce contre-projet était adopté. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin n'a, lui, pas été convaincu par ce contre-projet dont il ne voyait pas l'utilité. Il a en outre affirmé qu'il craignait

que la formulation de Rolf Büttiker ne résolve en réalité pas les problèmes que pose l'initiative. Le conseil a finalement rejeté l'initiative et adopté le contre-projet Büttiker par 36 voix contre 4. Par la même occasion, les députés ont prolongé d'un an le délai d'examen, le portant ainsi au 14 mars 2009. Au vote sur l'ensemble, la Chambre haute a adopté l'arrêté fédéral par 29 voix contre 0.

Après avoir lui aussi approuvé la prolongation du délai d'examen, le **Conseil national** s'est penché sur la proposition du Conseil des Etats. La commission du Conseil national a proposé, par 11 voix contre 9, de se rallier à l'avis du Conseil des Etats et donc d'approuver le contre-projet direct. Une importante minorité au sein de la commission s'étant prononcée contre ce projet, Jürg Stahl (V, ZH) a précisé que ce refus n'était pas dirigé contre les médecines complémentaires, mais que la minorité aurait préféré un contre-projet indirect permettant d'inscrire la prise en compte des médecines complémentaires dans la législation - qui définit déjà d'autres prestations fournies dans le cadre de l'assurance obligatoire - plutôt que dans la Constitution - qui ne s'y prête pas. Cette inscription dans la loi avait cependant déjà été rejetée par la commission du Conseil des Etats. Malgré son opposition, la minorité de la commission n'a pas demandé le rejet du projet du Conseil des Etats. Le conseil n'a par ailleurs pas mené de discussion de fond sur l'efficacité des médecines complémentaires. Edith Graf-Litscher (S, TG) a rappelé que l'intégration des médecines complémentaires au sein des prestations médicales au même titre que les médecines allopathiques répondait aux attentes de la population, reflétant ainsi une opinion largement partagée au sein du conseil. De son côté, le Conseil fédéral a maintenu sa proposition de rejet de l'initiative et du contre-projet direct. Le Conseil national a finalement suivi la proposition de sa commission et a adopté le contre-projet par 95 voix contre 60.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 152 voix contre 16 au Conseil national et par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats.

Le 25 octobre 2008, le comité d'initiative a retiré l'initiative populaire " Oui aux médecines complémentaires " (FF 2008 7785).

Le contre-projet " Pour la prise en compte des médecines complémentaires " a été accepté en votation populaire le 17 mai 2009 par 67% des votants et par tous les cantons.

07.464 Initiative parlementaire (Commission de la sécurité sociale et de la santé publique). Prorogation de la loi fédérale sur l'adaptation des participations cantonales aux coûts des traitements hospitaliers dispensés dans le canton

Rapport de la commission CE: 28.08.2007 (FF 2007 6183)
Avis du Conseil fédéral: 12.09.2007 (FF 2007 6191)

Situation initiale

En adoptant la loi fédérale du 21 juin 2002 sur l'adaptation des participations cantonales aux coûts des traitements hospitaliers dispensés dans le canton selon la loi fédérale sur l'assurance-maladie (RS 832.14), les Chambres fédérales ont instauré une réglementation transitoire qui permet aux cantons d'appliquer progressivement les arrêts du Tribunal fédéral des assurances (TFA) les obligeant à participer aux frais des traitements hospitaliers en division privée ou semi-privée en cas de séjour dans les hôpitaux publics ou subventionnés par les pouvoirs publics sur leur territoire. La validité de cette loi était toutefois limitée au 31 décembre 2004. Après l'échec de la 2e révision de la LAMal, rejetée par les Chambres le 17 décembre 2003, le Conseil fédéral a présenté le 15 septembre 2004 un projet de révision de la réglementation du financement hospitalier (04.061, FF 2004 5207) et proposé, dans le même temps, de proroger jusqu'au 31 décembre 2006 la loi fédérale sur l'adaptation des participations cantonales aux coûts des traitements hospitaliers, en tablant sur une entrée en vigueur de la nouvelle réglementation du financement hospitalier au 1er janvier 2007. Les Chambres ont alors adopté sa proposition, mais constatant que le temps imparti ne suffirait pas pour procéder à l'élimination des divergences et que la loi ne pourrait entrer en vigueur à la date prévue, elles ont alors dû de nouveau voter une prorogation jusqu'à fin 2007, ce qui fut fait le 5 décembre 2006 au Conseil des Etats et le 14 décembre 2006 au Conseil national. La commission a maintenant constaté que la nouvelle réglementation ne pourra pas non plus

entrer en vigueur comme prévu au début de 2008; elle propose par conséquent une nouvelle prorogation de la loi d'un an avec échéance au 31 décembre 2008. (Source : rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil des Etats)

Délibérations

- 29.08.2007 - La commission décide d'élaborer une initiative.
- 14.09.2007 - Adhésion.

Loi fédérale sur l'adaptation des participations cantonales aux coûts des traitements hospitaliers dispensés dans le canton selon la loi fédérale sur l'assurance-maladie

- 24.09.2007 CE Décision conforme au projet de la Commission.
- 04.12.2007 CN Divergences.
- 06.12.2007 CE Adhésion.
- 06.12.2007 CE La clause d'urgence est adoptée.
- 11.12.2007 CN La clause d'urgence est adoptée.
- 21.12.2007 CE La loi est adoptée au vote final.
- 21.12.2007 CN La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** a approuvé la nécessité de proroger la réglementation transitoire concernant les participations cantonales aux coûts des traitements hospitaliers, dans la mesure où la révision de la LAMal dans le domaine du financement hospitalier ne pouvait entrer en vigueur le 1er janvier 2008. La commission a proposé une prorogation d'un an avec échéance au 31 décembre 2008. Dans son avis sur le rapport et la proposition de la CSSS-E, le Conseil fédéral a rappelé qu'une prorogation d'un an seulement aurait pour conséquence de soustraire à nouveau la loi au référendum. Or, une loi urgente soustraite au référendum facultatif ne peut être prolongée par une nouvelle loi urgente qui serait elle aussi soustraite à ce référendum en raison de sa durée. Aussi la présidente de la commission, Erika Forster-Vannini (RL, SG), a-t-elle déposé une proposition individuelle visant à prolonger la loi, non pas d'un an, mais de deux ans, soit jusqu'à fin 2009. Par 22 voix contre 10, le Conseil des Etats s'est toutefois rallié à la proposition de la commission.

Soucieux de garantir le droit référendaire du citoyen, le **Conseil national** s'est rallié, par 157 voix contre 1, à l'avis de sa commission qui avait approuvé à l'unanimité la proposition visant à proroger de la réglementation transitoire de deux ans, soit jusqu'au 31 décembre 2009.

Sur proposition de sa commission, le **Conseil des Etats** a finalement accepté de prolonger la loi de deux ans par 32 voix contre 0, sans en débattre.

Au vote final, la loi a été adoptée par 44 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 196 voix contre 1 au Conseil national.

09.053 LAMal. Mesures pour endiguer l'évolution des coûts

Message concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (Mesures pour endiguer l'évolution des coûts) (FF 2009 5207)

Situation initiale

Les dépenses assumées par les assureurs pour les prestations de l'assurance obligatoire des soins ont excédé les recettes provenant des primes en 2008, tendance qui se dessine à nouveau pour 2009. Partant, les assureurs ont dû puiser dans les réserves, ce qui a entraîné une diminution du taux de réserve en deçà du minimum légal. La situation difficile sur le marché financier renforce cette tendance. Ainsi, en tablant sur une hausse des coûts de 4 % et en vue d'atteindre d'ici la fin 2010 le taux de réserve minimal fixé par la loi, il est nécessaire d'augmenter les primes 2010 de l'ordre de 15 %. Dans ce contexte, le Conseil fédéral estime indispensable de prendre rapidement des mesures efficaces pour endiguer l'évolution des coûts. Les débats parlementaires relatifs aux propositions du Conseil fédéral de réviser la LAMal dans les domaines de la participation aux coûts, de la liberté de contracter et du "managed care" sont en cours. Une hausse considérable des primes se dessinant pour l'année prochaine, il n'est pas envisageable d'attendre l'entrée en vigueur des projets examinés par le Parlement.

Comme les Chambres fédérales ont adopté, en décembre 2007, une nouvelle réglementation du financement hospitalier, l'endiguement des coûts dans le secteur hospitalier suit son cours. Les processus correspondants ont été lancés, et il n'est pour l'heure pas opportun d'aller plus avant en la matière. En revanche, il est nécessaire d'intervenir sur l'évolution des coûts dans les secteurs ambulatoire et ambulatoire des hôpitaux. Les présentes mesures urgentes proposées par le Conseil fédéral doivent notamment déployer leurs effets dans ces secteurs. A ce propos, aucune des mesures proposées en 2004 pour maîtriser les coûts n'a encore été mise en oeuvre. Les mesures inscrites dans le présent projet visent aussi bien l'offre que la demande. D'une part, les cantons sont tenus de piloter l'offre dans le secteur ambulatoire hospitalier en plus de leur tâche actuelle de planification du secteur hospitalier.

D'autre part, les mesures suivantes se répercutent sur la demande: le prélèvement d'un ticket modérateur dont l'assuré doit s'acquitter en espèces et la création d'un service de consultation par téléphone, gratuit et accessible à l'ensemble des assurés avant d'aller consulter un médecin le cas échéant. Enfin, la compétence de baisser les prix (tarifs) est déléguée au Conseil fédéral si une hausse des coûts supérieure à la moyenne est enregistrée dans un certain secteur. En inscrivant ces mesures dans la loi, le Conseil fédéral entend garantir que le principe de maîtrise des coûts agira aussi sur les secteurs ambulatoire et ambulatoire des hôpitaux.

Afin d'atténuer les augmentations de primes annoncées en faveur des personnes en situation économique précaire, le Conseil fédéral prévoit par ailleurs à titre de mesure conjoncturelle d'engager des moyens supplémentaires de 200 millions de francs en 2010. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) (Mesures pour endiguer l'évolution des coûts)

09.09.2009	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
26.11.2009	CE	Divergences.
07.12.2009	CN	Divergences.
03.03.2010	CE	Divergences.
16.06.2010	CN	Divergences.
20.09.2010	CE	Divergences.
27.09.2010	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
30.09.2010	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
01.10.2010	CN	La loi est rejetée au vote final.
01.10.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) (Quote-part différenciée) (Projet de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats du 10 novembre 2009)

26.11.2009	CE	Décision conforme au projet de la Commission.
16.06.2010	CN	Ne pas entrer en matière.
15.12.2010	CE	Adhésion (= ne pas entrer en matière).

Projet 1

Au **Conseil national**, la commission a présenté un projet de loi qui, sur certains points, s'écartait nettement du projet du Conseil fédéral. Ruth Humbel (CEg, AG), rapporteur germanophone de la commission, a justifié les 10 non lors du vote sur l'ensemble au sein de la commission (contre 14 oui et 2 abstentions) en citant deux arguments principaux : la suppression des subsides de 200 millions de francs visant à réduire les primes et l'introduction de la liberté de contracter prévue par la majorité de la commission. Elle a souligné que la commission était consciente que le projet ne résoudrait pas les problèmes fondamentaux en matière de santé : le train de mesures proposé est en quelque sorte une dose homéopathique contribuant à prévenir les incitations inopportunes et à corriger les défaillances du système. Par 175 voix contre 1 (celle de Josef Zisyadis ; G, VD), le conseil est entré en matière.

Le Conseil national n'a laissé aucune chance à la taxe de consultation de 30 francs proposée par le Conseil fédéral dont les patients devraient s'acquitter en espèces pour les six premières consultations effectuées au cours d'une année civile. En revanche, il a adopté, par 148 voix contre 30, la quote-part différenciée proposée par la commission : ainsi, en allant directement consulter un spécialiste, l'assuré

paie une quote-part de 20 % ; en principe, il paie une quote-part de 10 % uniquement s'il consulte son médecin de famille, si ce dernier le redirige vers un spécialiste, en cas d'urgence ou dans certains cas exceptionnels. La gauche et les Verts ont lancé l'idée de plafonner la quote-part annuelle à 700 francs, proposition rejetée par 112 voix contre 58.

Dans le cadre du train de mesures limité à la fin 2012, la majorité de la commission a proposé, contre l'avis du Conseil fédéral, d'introduire la liberté de contracter entre assureurs et médecins avant 2012. La proposition a reçu le soutien du groupe UDC et d'une partie du PDC et du PLR. Toni Bortoluzzi (V, ZH) a déclaré ne pas vouloir faire les choses à moitié ; de leur côté, la gauche et les Verts ont mentionné le risque d'une augmentation du pouvoir des caisses-maladie et d'une médecine à deux vitesses. La proposition d'établir la liberté de contracter a été rejetée par 87 voix contre 80.

La proposition du Conseil fédéral d'augmenter exceptionnellement les subsides de 200 millions de francs en 2010 afin de réduire les primes n'a quant à elle pas rallié de majorité. Les groupes socialiste et des Verts ont déclaré qu'en raison de la crise, il était nécessaire de renforcer le pouvoir d'achat des assurés. Ils sont même allés plus loin en proposant d'affecter le bénéfice extraordinaire de 1,2 milliard de francs que la Confédération a réalisé en vendant sa participation dans UBS à une réduction supplémentaire des primes en 2010. Les représentants des partis bourgeois craignaient que cette mesure n'influence que faiblement la consommation ; c'est pourquoi elle n'a pas suffi à les convaincre. La proposition du Conseil fédéral a été rejetée par 105 voix contre 64.

Malgré la résistance de la gauche et des Verts, le Conseil national a étendu l'obligation de contribuer aux frais de séjour (qui s'élève actuellement à 10 francs par jour) à tous les assurés à l'exception des enfants, alors qu'elle concernait auparavant uniquement les personnes seules : la proposition de la commission a été adoptée par 112 voix contre 62. Une minorité de la commission a demandé que la contribution financière annuelle soit plafonnée à 300 francs ; cette proposition a été rejetée par 107 voix contre 67.

Le Conseil fédéral et la commission ont proposé que les cantons aient désormais la compétence de régler, dans les mandats de prestations qu'ils confient aux hôpitaux, l'activité de ces derniers dans le domaine ambulatoire également. Claude Ruey (RL, VD) a rejeté cette proposition en se basant sur le fait que des interventions de l'Etat dans ce domaine seraient problématiques et contre-productives et qu'il serait plus aisé de freiner les coûts en s'attaquant aux tarifs. Le conseil a soutenu la proposition de Claude Ruey par 82 voix contre 74.

En ce qui concerne la structure tarifaire, le Conseil national a accordé de nouvelles compétences au Conseil fédéral pour qu'il puisse procéder à des ajustements en cas d'augmentation exagérée des coûts. Par ailleurs, un point tarifaire uniforme doit être appliqué aux médecins exerçant en cabinet privé et aux secteurs ambulatoires des hôpitaux dans chaque canton.

Sur la proposition d'une minorité bourgeoise de la commission représentée par Guy Parmelin (V, VD), le Conseil national a décidé, par 117 voix contre 61, que la durée du contrat d'assurance devait être de trois années civiles pour les assurés qui opteraient pour une franchise plus élevée, et donc des primes plus basses. Le Conseil fédéral et la majorité de la commission avaient proposé une durée de deux ans. Une minorité rose-verte, qui souhaitait conserver les règles en vigueur, a vu sa proposition refusée par 120 voix contre 59.

Sur la proposition de la commission, le conseil a décidé qu'à propriétés égales pour le patient, un médicament avantageux devait lui être prescrit et remis. Une proposition de Marina Carobbio Cuscetti (S, TI) dont la formulation était plus concrète et plus stricte, n'a pas trouvé grâce auprès de la majorité.

Le fait que les caisses-maladie devaient proposer une permanence téléphonique de conseil médical gratuite et indépendante n'a rencontré aucune objection.

Après environ huit heures d'examen, le Conseil national a adopté le projet par 113 voix contre 58. Le camp rose-vert a voté contre ce projet, arguant que les mesures représentaient un report unilatéral de la charge sur les patients et les assurés.

Le **Conseil des Etats** s'est quant à lui vu présenter un projet qui, selon Urs Schwaller (CEg, FR), président de la commission chargée de l'examen préalable, était loin d'être la panacée, mais dont les propositions pourraient permettre de réaliser entre 300 et 350 millions de francs d'économies (à l'issue des débats, Urs Schwaller estimait le potentiel d'économies à quelque 200 millions de francs).

Les députés ont voté l'entrée en matière sans opposition. Contrairement au Conseil national, le Conseil des Etats n'entendait pas décider de mesures urgentes et provisoires, mais bien procéder à une révision ordinaire de la loi destinée à entrer en vigueur le 1er janvier 2011.

En ce qui concerne l'affectation de 200 millions de francs supplémentaires à la réduction des primes, le Conseil des Etats a suivi le Conseil national, contre l'avis des socialistes. Il a rejeté la proposition par 23 voix contre 9.

C'est dans le domaine des médicaments que le conseil a décelé un potentiel d'économies. Sur la proposition de la commission, les députés ont complété l'avis du Conseil national en décidant, par 21 voix contre 16, que les caisses-maladie devraient uniquement rembourser les médicaments dont le prix dépasse tout au plus de 10 % celui du médicament le moins cher. Les médicaments plus chers ne seraient remboursés qu'à la condition d'être prescrits pour des raisons médicales. Felix Gutzwiller (RL, ZH) a vainement tenté de s'opposer à cette disposition, en soulignant qu'elle inciterait les patients à changer souvent de médication, ce qui serait malencontreux du point de vue thérapeutique.

Les marges de distribution des médicaments ont également prêté à discussion. Le Conseil fédéral a décidé par voie d'ordonnance de les réduire de 15 à 12 % à compter de mars 2010. La commission a quant à elle proposé d'inscrire dans la loi une marge de 8 %, suscitant l'opposition de Werner Luginbühl (BD, BE) et de Claude Janiak (S, BL). Ils ont en effet objecté qu'une telle baisse risquait de compromettre l'existence de certaines pharmacies des zones rurales et, partant, la fourniture des médicaments. Le conseil s'est rallié à cet argument et a donc rejeté la proposition de la commission par 26 voix contre 9.

En ce qui concerne les rapports d'assurance pour les personnes ayant choisi une franchise élevée, le Conseil des Etats en a fixé la durée à deux années civiles, revoyant à la baisse la proposition du Conseil national. Il a par ailleurs adopté, par 20 voix contre 13, la proposition d'une minorité de la commission prévoyant que l'on puisse changer d'assureur après une année - mais non de franchise - en cas d'augmentation des primes.

A l'instar de la Chambre basse, la Chambre haute a biffé, par 22 voix contre 17, une disposition en vertu de laquelle les cantons ont compétence pour planifier l'activité des hôpitaux dans le domaine ambulatoire. Il s'est en revanche écarté du Conseil national en biffant, par 19 voix contre 14, la disposition introduite par celui-ci à l'art. 43, al. 5bis, concernant l'application d'un point tarifaire uniforme pour les médecins et le secteur ambulatoire des hôpitaux de chaque canton.

S'il a suivi le conseil prioritaire, par 29 voix contre 9, dans l'interdiction faite aux assureurs de verser des commissions et des courtages dans le domaine de l'assurance de base, le Conseil des Etats l'a contredit en autorisant les caisses à financer des activités de démarchage téléphonique.

Il a par ailleurs rejeté par 23 voix contre 12 la proposition du Conseil fédéral d'obliger tous les assureurs à instaurer une permanence téléphonique de conseil médical, proposition à laquelle avait adhéré le Conseil national. Les députés ont été sensibles à l'argumentation du président de la commission, qui a estimé important de préserver la nature concurrentielle d'une prestation de ce genre et a de plus relevé que 5,5 millions d'assurés y avaient déjà eu recours.

Lors du vote sur l'ensemble, la Chambre des cantons a adopté le projet par 28 voix contre 0 et 5 abstentions.

Au cours de la procédure d'élimination des divergences au **Conseil national**, plusieurs points ont suscité le débat et entraîné des divergences par rapport aux décisions du Conseil des Etats. Il s'agit, entre autres, du caractère urgent des décisions, du démarchage téléphonique, de la transmission de diagnostics précis aux assureurs, de la quote-part différenciée et du prix des médicaments.

Pour ce qui est de la permanence médicale téléphonique, la majorité de la commission a plaidé en faveur du maintien de la décision du Conseil national, à savoir l'obligation, pour toutes les caisses, d'instaurer un tel système. Une minorité hétéroclite emmenée par Pierre Triponez (RL, BE) a proposé de suivre le Conseil des Etats et de biffer ce passage. Soutenant notamment que l'obligation précitée ne produirait pas forcément les économies escomptées, la minorité a réussi à faire passer sa proposition, par 100 voix contre 73.

La commission a en outre proposé de maintenir l'interdiction, pour les assureurs, de financer le démarchage téléphonique, interdiction supprimée par le Conseil des Etats. Ignazio Cassis (RL, TI) a soutenu cette proposition en soulignant que ce type d'activité agressive et importune coûtait chaque année 100 millions de francs à l'assurance de base. Le conseil a adopté la proposition par 119 voix contre 56.

Par 106 voix contre 70, il a par ailleurs biffé, pour des motifs tenant à la protection des données, une disposition introduite par le Conseil des Etats prévoyant que les fournisseurs de prestations devraient établir à l'attention des assureurs des diagnostics détaillés permettant un meilleur contrôle des coûts.

En ce qui concerne la prescription de médicaments, la commission a proposé de s'en tenir à la décision première et donc de biffer une disposition ajoutée par le Conseil des Etats, en vertu de laquelle les

caisses-maladie ne rembourseraient plus que les médicaments dont le prix ne dépasserait pas de plus de 10 % celui du médicament le moins cher. Les députés ont adopté cette proposition par 123 voix contre 41, contre l'avis de la gauche et des Verts.

Représentant une minorité de la commission, Toni Bortoluzzi (V, ZH) a défendu l'introduction immédiate de la quote-part différenciée ; il s'est opposé à l'examen séparé de cet aspect dans le cadre du projet de " managed care ". La disposition concernée prévoit que les assurés supportent 20 % des frais médicaux, au lieu de 10 %, lorsqu'ils consultent directement un spécialiste, sans passer par un médecin de famille. Or il s'agit là de la mesure phare du projet, dont l'examen ne saurait être reporté, a affirmé le député. Par 91 voix contre 72, le conseil a suivi l'avis de la minorité.

Enfin, la majorité de la commission a proposé de maintenir la clause d'urgence et de limiter la validité des mesures à la fin 2013, le Conseil fédéral fixant la date de l'entrée en vigueur de la loi. Par 140 voix contre 37, le Conseil national a approuvé cette démarche.

Poursuivant la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a maintenu la majeure partie de ses décisions.

Par 25 voix contre 16, il s'est toutefois rallié à la position du Conseil national sur la question de l'interdiction de financer le démarchage téléphonique. Adhérant aux arguments de Christine Egerszegi-Obrist (RL, AG), qui a rappelé que le projet de loi devait servir à endiguer les coûts de la santé et que les intérêts des branches professionnelles concernées n'étaient par conséquent pas prioritaires, les députés ont en effet rejeté la proposition de la commission. Celle-ci voulait par ailleurs autoriser les assureurs à verser une indemnité de travail à des agents externes.

Par 20 voix contre 15, la Chambre haute s'en est par contre tenue à sa décision première concernant le cryptage des diagnostics dans les factures, faisant fi de l'avis du Conseil national. Alex Kuprecht (V, SZ), président de la commission, a avancé que la transparence des prestations découlant d'une telle disposition était absolument cruciale pour parvenir à endiguer les coûts. Liliane Maury Pasquier (S, GE) a tenté, en vain, d'arguer que la protection des données ne serait dès lors plus garantie, notamment du fait qu'il n'existe pas de séparation claire entre l'assurance de base et les assurances complémentaires.

Suivant la proposition de sa commission, le conseil a confirmé, par 22 voix contre 16, sa décision relative à la prise en charge des médicaments : à propriétés égales, seuls les médicaments dont le prix dépasse tout au plus de 10 % celui du médicament le moins cher seront pris en charge par l'assurance.

Pour ce qui est de la quote-part différenciée, la Chambre des cantons a en outre décidé sans opposition de maintenir sa position initiale et de résoudre cette question dans le cadre de l'examen du projet de " managed care ".

Enfin, en accord avec le Conseil fédéral, le Conseil des Etats a persisté à ne pas déclarer le projet urgent et à ne pas en limiter l'application dans le temps, maintenant sa date d'entrée en vigueur au 1er janvier 2011.

De son côté, le **Conseil national** s'est finalement rallié à la position du Conseil des Etats en ce qui concerne le codage des diagnostics dans les factures médicales; il a toutefois complété l'article concerné par une nouvelle disposition chargeant le Conseil fédéral d'édicter ultérieurement des dispositions détaillées garantissant la protection des données et la conformité avec le principe de la proportionnalité. Quant à la question de la prise en charge du prix des médicaments, le Conseil national a maintenu sa décision, par 122 voix contre 37 puis par 113 voix contre 47 : il reste d'avis que le praticien doit prescrire, si possible, les médicaments adéquats les plus avantageux du point de vue du prix. Il a toutefois rejeté la majoration des prix prévue par le Conseil des Etats par rapport au médicament le moins cher, considérant que la disposition présentée était peu claire, trop complexe à mettre en oeuvre et qu'elle pourrait restreindre la liberté de choix entre les thérapies possibles. Pour ce qui est des autres divergences encore en suspens, la Chambre basse s'est ralliée, sans discussion, aux propositions de la Chambre haute.

Le **Conseil des Etats** a approuvé la formulation du Conseil national concernant l'article relatif au codage des diagnostics. La dernière divergence concernait la remise de médicaments avantageux au patient, en particulier la question de la majoration qui pourrait être appliquée au prix du médicament le moins cher figurant sur la liste des spécialités. La commission a recommandé de maintenir la proposition du Conseil des Etats tandis qu'une minorité, emmenée par Felix Gutzwiller (RL, ZH), voulait suivre le Conseil national et rejeter cette majoration. Grâce à la voix prépondérante de la présidente, la Chambre haute a décidé, par 20 voix contre 20, de maintenir sa position.

Une **conférence de conciliation** a donc été réunie pour résoudre le problème des modalités relatives à la remise de médicaments avantageux. Elle a proposé aux deux conseils de se rallier à l'avis du Conseil national, proposition qu'ils ont acceptée sans discussion.

Au **Conseil national**, Stéphane Rossini (S, VS), a expliqué que la gauche rejetait le projet car elle lui reprochait d'être " unilatéral et antisocial ". Outre le parti socialiste, une grande partie du groupe UDC s'est également prononcée contre le projet, tandis que la majorité des Verts choisissait de ne pas prendre part au vote. Le Conseil national a finalement rejeté le projet par 97 voix contre 76 et 19 abstentions.

Au vote final, la loi a été rejetée au Conseil national par 97 voix contre 76 et a été adoptée au Conseil des Etats par 33 voix contre 0, et 9 abstentions.

Projet 2

Le **Conseil des Etats** a biffé sans discussion la taxe de consultation de 30 francs que préconisait le Conseil fédéral, traitée dans le cadre du projet 1. Il a également adopté dans les grandes lignes la quote-part différenciée proposée par le Conseil national à titre de solution de rechange. Ainsi, les personnes qui veulent continuer à bénéficier du libre choix du médecin devront s'acquitter d'une quote-part de 20 % au lieu de 10 %, les modèles de " managed care " (réseaux de soins intégrés) et du médecin de famille étant appelés à se généraliser. Le conseil souhaite toutefois traiter séparément ce dernier aspect, dans le cadre de l'examen du projet en suspens de " managed care " (04.062). Liliane Maury Pasquier (S, GE) a pour sa part proposé de n'augmenter la quote-part que si l'assureur propose bel et bien des modèles favorisant les économies. Le conseil a balayé cette proposition par 20 voix contre 6.

Puisque, sur proposition du Conseil des Etats, la question de la participation différenciée aux coûts avait entre-temps été traitée dans le cadre du projet " managed-care ", le projet 2 (" Quote-part différenciée ") n'avait plus de raison d'être. Le **Conseil national** a donc décidé, sans discussion, de ne pas entrer en matière sur le projet 2.

Sur proposition de sa commission, le **Conseil des Etats** s'est rallié à la décision de non-entrée en matière du Conseil national pour ce qui est du projet 2, étant donné que les modalités liées à la quote-part différenciée devaient désormais être définies dans le cadre du projet de " managed care ".

09.400 Initiative parlementaire (Commission de la sécurité sociale et de la santé publique). Assurance-maladie. Gel des admissions de fournisseurs de prestations. Solution transitoire

Rapport de la commission CN: 25.03.2009 (FF 2009 2977)

Avis du Conseil fédéral: 13.05.2009 (FF 2009 2987)

Situation initiale

Le 24 mars 2000, le Parlement a adopté l'art. 55a de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10). Cette disposition autorisait le Conseil fédéral, dans le domaine ambulatoire, à faire dépendre de la preuve d'un besoin, pour une durée limitée à trois ans, l'admission de certains fournisseurs de prestations à pratiquer à la charge de l'assurance obligatoire des soins. Le 8 octobre 2004, le Parlement l'a prolongée une première fois et, le 13 juin 2008, une seconde fois, jusqu'au 31 décembre 2009, sous la forme de l'admission selon le besoin. Les prolongations devaient permettre de remplacer la mesure par une réglementation définitive, sans solution de continuité. Cette réglementation est actuellement traitée dans le cadre des projets sur la liberté de contracter (04.032), le managed care (04.062) et la participation aux coûts (04.034). Comme les délibérations durent plus longtemps que prévu, le temps nécessaire à l'adoption des projets par les Chambres et à une éventuelle mise en oeuvre par le Conseil fédéral jusqu'au 31 décembre 2009 va manquer. Pour cette raison, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national propose une solution transitoire valable jusqu'au 31 décembre 2011. Cette solution ne s'applique qu'aux médecins spécialistes et aux pharmaciens et aux institutions de soins ambulatoires au sens de l'art. 36a LAMal ou dans le secteur ambulatoire des hôpitaux au sens de l'art. 39 LAMal. (Source : avis du Conseil fédéral)

Délibérations

- 16.01.2009 - La commission décide d'élaborer une initiative.
- 27.01.2009 - Adhésion.

Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)

27.05.2009	CN	Décision divergente du projet de la commission.
04.06.2009	CE	Adhésion.
12.06.2009	CN	La loi est adoptée au vote final.
12.06.2009	CE	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière sur le projet a été contestée. Le rapporteur de la commission, Ruth Humbel Näf (CEg, AG), a admis que la nouvelle prolongation du gel des admissions n'enthousiasmait personne, mais que celle-ci était nécessaire au vu des coûts (environ 500 000 francs par an) qu'entraîne toute nouvelle ouverture de cabinet médical. La proposition de la commission prévoit que les médecins de famille ne soient plus concernés par cette disposition à compter de 2010 : la prolongation du gel des admissions jusqu'en 2011 ne doit effet s'appliquer qu'aux spécialistes et - c'est une nouveauté - aux médecins exerçant dans les divisions ambulatoires des hôpitaux. La loi précisera en outre que les cantons peuvent assortir l'autorisation d'exercer de certaines conditions. Au nom d'une minorité de la commission, Marcel Scherer (V, ZG), a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet ; il a au contraire plaidé pour une plus grande concurrence ainsi que pour une approche économique du système de soins, tout en souhaitant que la suppression du gel des admissions s'accompagne de celle de l'obligation de contracter. Pour sa part, le conseiller fédéral Pascal Couchepin a soutenu la solution transitoire proposée par la commission, rejetant l'idée selon laquelle il y aurait pénurie de médecins en Suisse ; il estime au contraire qu'il y a trop de médecins, mais admet toutefois que leur répartition sur le territoire suisse est inégale et qu'il y a trop de spécialistes pour trop peu de généralistes. Par 81 voix contre 65, le Conseil national a finalement décidé d'entrer en matière sur le projet. Il s'est ensuite penché sur une proposition déposée par Ignazio Cassis (RL, TI) qui visait à préciser la disposition légale, de sorte que les spécialistes disposant également du titre de " médecin praticien " ne puissent pas se soustraire au gel des admissions. Au vote sur l'ensemble, cette proposition a été adoptée par 95 voix contre 55.

Au **Conseil des Etats**, le rapporteur de la commission Alex Kuprecht (V, SZ) a recommandé à ses pairs d'entrer en matière sur le projet et de se rallier à la proposition du Conseil national. Selon lui, la solution transitoire proposée ici, et approuvée sans enthousiasme par la majorité de la commission, offre la possibilité de trouver une solution définitive au problème d'ici deux ans dans le cadre des projets sur la liberté de contracter et le managed care. Une minorité de la commission emmenée par Philipp Stähelin (CEg, TG) a, pour sa part, proposé de ne pas entrer en matière sur le projet, relevant que la solution prétendument transitoire était déjà en place depuis dix ans et qu'elle n'avait guère entraîné d'amélioration. Selon Philipp Stähelin, le gel des admissions associé au numerus clausus pour les étudiants en médecine risquerait de provoquer une pénurie des médecins en exercice. Le conseil a finalement voté l'entrée en matière par 25 voix contre 9, avant d'approuver le projet sans débat supplémentaire, par 23 voix contre 8.

Au vote final, la loi a été adoptée par 107 voix contre 74 au Conseil national et par 37 voix contre 5 au Conseil des Etats.

09.425 Initiative parlementaire (Commission de la sécurité sociale et de la santé publique). Article 64a LAMal et primes non payées

Rapport de la commission CN: 28.08.2009 (FF 2009 5973)

Avis du Conseil fédéral: 18.09.2009 (FF 2009 5987)

Situation initiale

Le 18 mars 2005, le Parlement a adopté l'art. 64a de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10) qui est entré en vigueur le 1er janvier 2006. Cette disposition vise à régler au niveau de la loi les conséquences du non-paiement des primes et des participations aux coûts de l'assurance-maladie. Elle autorise en particulier les assureurs à suspendre la prise en charge des coûts des prestations dès le dépôt de la réquisition de continuer la poursuite. L'application de l'art. 64a LAMal ayant révélé certaines difficultés tant pour les cantons que pour les assureurs-maladie, le Conseil fédéral a essayé d'y remédier par voie d'ordonnance; il a introduit dans l'ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie (OAMal; RS 832.102), une réglementation entrée en vigueur le 1er août 2007 permettant notamment aux cantons de conclure des conventions avec les assureurs-maladie afin que ces derniers renoncent à suspendre la prise en charge des prestations. Bien que cette révision de l'OAMal ait constitué un réel progrès, elle n'a néanmoins pas permis de résoudre tous les problèmes d'application.

Une révision de l'art. 64a LAMal s'est ainsi révélée nécessaire. Les représentants des cantons (Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé; CDS) et ceux des assureurs (santésuisse) ont alors commencé à travailler à une proposition commune de révision de l'art. 64a LAMal. Les discussions traînant en longueur, la CDS a décidé d'interrompre les négociations en février 2009. Le chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI) a invité les représentants des cantons et des assureurs à reprendre leurs discussions. C'est ainsi qu'un projet de révision élaboré par le DFI et la CDS, accompagné des remarques de santésuisse, a été soumis à la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N). La CSSS-N a décidé à l'unanimité, le 25 mars 2009, de déposer une initiative de commission, à laquelle son homologue du Conseil des Etats a donné son feu vert sans opposition le 11 mai 2009. Le projet en question prévoit en substance que les cantons prennent en charge 85 % des créances pour lesquelles un acte de défaut de biens a été délivré et qu'ils versent en outre le montant des réductions de primes directement aux assureurs.

En outre, il y a lieu de régler la question concernant les assurés solvables qui refusent néanmoins de payer leurs cotisations. Dans leurs cas, on peut admettre qu'une procédure en exécution les contraindra tôt ou tard à assumer leurs obligations financières auprès des assureurs, car ils sont conscients de n'avoir aucune chance de se voir délivrer un acte de défaut de biens. C'est pourquoi la commission renonce à prévoir, dans le cadre de ce projet, une disposition spéciale applicable à ces personnes. En revanche, elle a donné suite à une initiative parlementaire déposée le 16 mars 2009 par le conseiller national Toni Bortoluzzi (09.406 n "Responsabilité personnelle plutôt que casco totale pour les mauvais payeurs de l'assurance-maladie"), qui vise à appliquer le "modèle thurgovien" et à régler ce problème indépendamment de la présente révision.

Enfin, pour empêcher qu'à l'avenir les assurés percevant une somme d'argent au titre de la réduction des primes ne l'utilisent à d'autres fins, l'art. 65 LAMal doit être révisé de telle sorte que tous les cantons soient tenus de verser ces montants directement aux assureurs. Actuellement, cette pratique est en vigueur dans 13 cantons. La modification proposée répond aux objectifs de la motion déposée par la CSSS-E "Montants versés au titre de la réduction des primes" (07.3275 é), adoptée par le Conseil des Etats le 13 juin 2007 et par le Conseil national le 4 décembre de la même année.

Le 28 août 2009, la CSSS-N a approuvé le rapport sur lequel nous prenons position, assorti d'un projet d'acte, par 13 voix contre 7 et 4 abstentions. (Source: Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé et avis du Conseil fédéral)

Délibérations

- 25.03.2009 - La commission décide d'élaborer une initiative.
- 12.05.2009 - Adhésion.

Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)

- 24.09.2009 CN Décision divergente du projet de la Commission.
- 08.12.2009 CE Divergences.
- 02.03.2010 CN Divergences.
- 10.03.2010 CE Divergences.
- 15.03.2010 CN Adhésion.
- 19.03.2010 CN La loi est adoptée au vote final.
- 19.03.2010 CE La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière sur le projet n'a soulevé aucune objection, tous les groupes ayant reconnu qu'il était nécessaire de remédier au problème des primes maladie impayées et de la suspension de la prise en charge des prestations. Le projet de la commission, soutenu par le Conseil fédéral, prévoit que les cantons prennent en charge 85 % des créances pour lesquelles un acte de défaut de biens a été délivré. Il dispose aussi que, dès que l'assuré a payé tout ou partie de sa dette à l'assureur, celui-ci rétrocède au canton 50 % du montant versé par l'assuré. Au conseil, deux propositions individuelles ont été déposées. Pierre Triponez (RL, BE) a demandé que les assureurs puissent conserver les actes de défaut de biens des assurés jusqu'au paiement intégral des créances arriérées. Cette mesure encouragerait les caisses-maladie à demander le paiement des montants qui leur sont dus. Le conseil a adopté la proposition Triponez par 101 voix contre 69. Toni Bortoluzzi (V, ZH) a quant à lui proposé que les cantons puissent tenir une liste des assurés qui ne paient pas leurs primes malgré le

rappel et la poursuite ; seuls les fournisseurs de prestations, les communes et le canton concerné auraient accès à ladite liste. Toujours selon cette proposition, les assureurs pourraient suspendre la prise en charge des coûts des prestations. L'auteur a d'ailleurs souligné que le canton de Thurgovie appliquait cette pratique avec succès, mais il a été contredit par Stéphane Rossini (S, VS), rapporteur de la commission. Ce dernier a en effet expliqué qu'un rapport établi par l'administration mettait en évidence plusieurs problèmes posés par le modèle thurgovien, notamment en ce qui concerne la définition de l'urgence médicale et la protection des données. Il a en outre ajouté que la proposition de la commission ne remettait nullement en cause la possibilité qu'ont les cantons d'introduire le modèle en question. Par 109 voix contre 58, le Conseil national s'est toutefois rallié à la proposition Bortoluzzi et par 165 voix contre 1, il a adopté le projet au vote sur l'ensemble.

Le **Conseil des Etats** a également décidé à l'unanimité d'entrer en matière sur le projet. Sa commission compétente a proposé l'introduction d'une procédure de rappel plus stricte, qui a reçu le soutien du conseil par 21 voix contre 8. Tacitement, la Chambre haute a également suivi la proposition de sa commission selon laquelle l'assureur rétrocède au canton 50 % du montant dû par l'assuré, se ralliant ainsi à la version de la commission du Conseil national. En ce qui concerne la suspension de la prise en charge des prestations, la commission a, comme la chambre basse, soutenu la pratique du canton de Thurgovie, précisant toutefois que seuls les cantons pourraient décider quels débiteurs ils inscriraient sur les listes des personnes en retard de paiement. Selon Urs Schwaller (CEg, FR), président de la commission, cette mesure ne viserait pas les personnes insolvables, mais les mauvais payeurs. Ainsi, les cantons pourraient décider pour quels assurés les caisses-maladie limiteraient ou excluraient la prise en charge des coûts des prestations, à l'exception toutefois des prestations relevant de la médecine d'urgence. Le conseil a adopté sans opposition une disposition allant dans ce sens. Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté le projet par 29 voix contre 0.

Au **Conseil national**, deux points ont prêté à discussion lors de la procédure d'élimination des divergences : la répartition du produit du recouvrement des créances arriérées et la suspension de la prise en charge des prestations. En ce qui concerne le premier point, la commission a recommandé au conseil, à une courte majorité, de se rallier à l'avis du Conseil des Etats, selon lequel les assureurs doivent partager avec les cantons les montants finalement versés par les assurés ; cette position était soutenue par les groupes du PS et des Verts ainsi que par le groupe PDC/PEV/PVL. Une minorité a au contraire proposé au conseil d'en rester à sa première décision, qui prévoyait que les assureurs peuvent conserver le produit du recouvrement des créances arriérées. C'est cette proposition que le conseil a décidé d'avaliser, par 87 voix contre 82. Pour ce qui est du deuxième point - possibilité de tenir une liste des mauvais payeurs et de suspendre la prise en charge des coûts des prestations -, la commission a recommandé, également à une courte majorité, de renoncer à l'introduction généralisée du " modèle thurgovien ", tandis qu'une minorité proposait de se rallier à la version du Conseil des Etats. Contre l'avis de la gauche et du conseiller fédéral Didier Burkhalter, qui ont estimé qu'une telle décision contreviendrait à l'esprit de la révision, la Chambre basse a adopté la proposition de la minorité par 107 voix contre 68, se ralliant ainsi à l'avis du Conseil des Etats.

Lors de l'élimination des divergences au **Conseil des Etats**, la procédure de rappel a une nouvelle fois prêté à controverse. Le Conseil fédéral a proposé, contre l'avis de la CSSS-E, de se rallier au projet du Conseil national qui, s'il prévoit l'ajout d'une étape dans la procédure de rappel, correspond toutefois déjà à la pratique telle qu'elle est définie aujourd'hui dans l'ordonnance. Le Conseil des Etats a adopté la variante proposée par le Conseil national par 17 voix contre 15. Il a par contre décidé tacitement de maintenir sa décision, selon laquelle l'assureur rétrocède au canton 50 % du montant dû par l'assuré.

Le **Conseil national** s'est rallié, sans discussion, à la version du Conseil des Etats concernant ce dernier point.

Au vote final, la loi a été adoptée par 193 voix contre 0 au Conseil national et par 44 voix contre 0 au Conseil des Etats.

11.439 Initiative parlementaire (Commission de la sécurité sociale et de la santé publique). Dispositions transitoires complémentaires sur l'introduction du financement hospitalier

Rapport de la commission CE: 31.05.2011 (FF 2011 5097)

Avis du Conseil fédéral: 06.06.2011 (FF 2011 5107)

Situation initiale

Lors de la session d'hiver 2007, le Parlement a approuvé la révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) dans le domaine du financement hospitalier. La révision de la LAMal est entrée en vigueur le 1er janvier 2009. L'introduction des forfaits liés aux prestations selon l'art. 49, al. 1, LAMal et l'application des règles de financement au sens de l'art. 49a LAMal, y compris l'inclusion des coûts d'investissement, doivent être terminées au plus tard le 31 décembre 2011.

Le 5 mai 2011, après avoir été informée de l'état de la mise en oeuvre du nouveau financement des hôpitaux et, en particulier, de l'introduction des forfaits par cas (DRG), la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-E) a décidé de déposer une initiative visant à compléter les dispositions transitoires relatives au nouveau financement des hôpitaux. Le 13 mai 2011, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) s'est ralliée à la décision de son homologue du Conseil des Etats. Le 31 mai 2011, par 9 voix contre 2, la CSSS-E a approuvé ledit projet, qui est donc soumis au Conseil des Etats pour examen et au Conseil fédéral pour avis.

Afin d'assurer une mise en oeuvre du nouveau financement hospitalier qui soit conforme à la loi, la commission constate que deux points doivent nécessairement être clarifiés:

1. les conséquences du changement de système (art. 49 et 49a) sur les primes et sur les coûts des prestations;
2. la question de savoir quels critères les hôpitaux doivent respecter pour être admis à pratiquer à la charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS) tant que les cantons concernés ne se sont pas dotés d'une planification hospitalière ad hoc.

Le passage du financement des prestations au financement des cas prévu aux art. 49 et 49a n'aura aucune incidence sur les montants consacrés par les pouvoirs publics à la rémunération des traitements hospitaliers. En adoptant les dispositions sur le nouveau financement hospitalier, le législateur est en effet parti du principe - et la commission le rejoint aujourd'hui sur ce point - que le changement de régime, lorsqu'il entrerait en vigueur, ne causerait ni augmentation du volume des prestations rémunérées, ni augmentation de la qualité des prestations rémunérées. Par conséquent, le changement de système en tant que tel ne saurait justifier ni augmentation du coût des prestations, ni hausse des primes.

Toutefois, étant donné qu'il a été dit à plusieurs reprises lors du processus de mise en oeuvre que le changement de système devrait entraîner une hausse des primes et du coût des prestations, il y a lieu de clarifier ce point. Sans cela, le risque existe que, lors des prochaines négociations des primes et des tarifs, les milieux concernés invoquent le changement de régime pour justifier une hausse des coûts - et, partant, des tarifs et des primes - alors que cette hausse serait en réalité due à des inefficacités dans la mise en oeuvre du nouveau système. L'objectif du nouveau financement hospitalier ne serait alors pas atteint.

L'admission des hôpitaux à pratiquer à la charge de l'AOS se fonde sur l'art. 39.

A l'art. 39, al. 2ter, le législateur charge le Conseil fédéral d'édicter des critères de planification uniformes en prenant en considération la qualité et le caractère économique. Par conséquent, ces deux critères sont déterminants pour l'admission à pratiquer à la charge de l'AOS (outre les critères figurant à l'art. 39, let. a à c).

Dans le cadre de la mise en oeuvre du nouveau financement hospitalier, la question s'est cependant posée de savoir si les cantons qui ne s'étaient pas encore dotés d'une planification hospitalière contraignante étaient tenus d'appliquer les critères définis par la législation fédérale ou s'ils pouvaient appliquer d'autres critères.

La commission considère que des mises au point sont nécessaires afin d'éviter tout risque de divergence avec le nouveau financement hospitalier: ainsi, la législation fédérale doit prévoir que les critères de la qualité et du caractère économique doivent être appliqués dans toutes les procédures d'admission effectuées sous le nouveau régime de financement des hôpitaux.

L'al. 1 des dispositions transitoires dispose que le changement de système prévu à l'al. 49 et 49a ne justifie ni des hausses tarifaires, ni des augmentations de primes. Par conséquent, la réglementation fédérale du nouveau financement hospitalier (y compris l'al. 5 des dispositions transitoires) est élaborée de sorte que le changement de système soit neutre en termes de coûts, tant pour les assurés que pour les contribuables.

L'al. 2 prévoit que, outre les critères définis à l'art. 39, al. 1, let. a à c, les critères de la qualité et du caractère économique (art. 39, al. 2ter) sont applicables dans le cadre des procédures d'admission d'hôpitaux au sens de l'art. 39, et ce également lorsqu'il n'existe pas encore de planification hospitalière

contraignante. (Source : rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats et avis du Conseil fédéral)

Délibérations

05.05.2011 - La commission décide d'élaborer une initiative.

Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)

07.06.2011 CE Décision conforme au projet de la Commission.

14.06.2011 CN Ne pas entrer en matière.

15.06.2011 CE Ne pas entrer en matière.

Au **Conseil des Etats**, le rapporteur de la commission, Eugen David (CEg, SG), a rappelé que le nouveau financement hospitalier, décidé en 2007, ne prévoyait aucune extension du volume des prestations, ni aucune augmentation de leur prix. Il ne faudrait donc pas qu'un simple changement de système justifie une hausse des primes d'assurance-maladie ou des tarifs. Si une augmentation des primes reste évidemment possible dans l'absolu (par ex. en raison d'une hausse des prix ou d'un élargissement des prestations), elle doit toujours être motivée de manière détaillée. La commission estime que la modification proposée requiert des dispositions transitoires afin que les assurés n'aient pas à supporter des hausses de primes et des transferts de charges injustifiés. De son côté, Philippe Stähelin (CEg, TG) a déclaré qu'il était contraire à l'esprit de la loi que de nombreux cantons réduisent massivement leur participation aux frais hospitaliers pendant la période transitoire, parfois même en dessous des 55 % prévus, au lieu de se rapprocher régulièrement de ce seuil. Felix Gutzwiller (RL, ZH) a souligné qu'il n'était pas dans les intentions du législateur de voir les cantons utiliser leur marge de manœuvre de cette façon, en allégeant la charge des pouvoirs publics au détriment du budget des particuliers. En guise de solution, il a proposé que le délai transitoire pour atteindre le seuil de 55 % soit fixé à 2014 plutôt qu'à 2017.

A l'instar du Conseil fédéral, une minorité de la commission a proposé de ne pas entrer en matière sur cet objet. Anita Fetz (S, BS) a indiqué qu'il serait contraire aux principes de la bonne foi, à l'égard des cantons, de changer les règles du jeu si peu de temps avant l'introduction du nouveau financement hospitalier. Elle a relevé en outre qu'il était impossible de mettre en oeuvre la réforme hospitalière sans incidences sur les coûts, ceux-ci subissant inévitablement l'effet du cofinancement des investissements, des formations non universitaires, du séjour d'assurés en division commune dans les hôpitaux privés et du libre choix de l'hôpital. Le conseiller fédéral Didier Burkhalter lui-même s'est élevé contre " une modification brutale de la loi ", plaidant en faveur d'une analyse plus sereine de la situation, qui tienne compte des prévisions faites dans ce domaine. Le conseil est entré en matière sur le projet par 25 voix contre 17, puis il l'a adopté au vote sur l'ensemble par 24 voix contre 14 et 4 abstentions.

Au **Conseil national**, Silvia Schenker (S, BS) a résumé la position de la commission dont elle était le rapporteur en ces termes : pas de coup médiatique, pas de changement des règles du jeu au dernier moment, mais également pas de passe-droit pour des hausses de primes injustifiées. La majorité de la commission a proposé de ne pas entrer en matière sur cet objet. S'exprimant au nom d'une minorité de la commission, Toni Bortoluzzi (V, ZH) soutenait au contraire l'entrée en matière. Pour cette minorité, l'initiative oblige à juste titre les cantons à faire preuve de transparence dans la comparaison des caractéristiques d'exploitation et dans les cas d'augmentation de primes, le nouveau financement hospitalier n'étant pas censé occasionner des coûts supplémentaires. Pour sa part, Ruth Humbel (CEg, AG) a souligné qu'il était question de transparence et que le législateur devait veiller à ce que la réforme ne soit pas détournée de cette fin. Claude Ruey (RL, VD) s'est quant à lui opposé à la proposition du Conseil des Etats, qu'il a qualifiée de gesticulation politique et d'exercice alibi. Le conseiller fédéral Didier Burkhalter s'est également prononcé contre l'entrée en matière. Adopter une loi urgente serait d'ailleurs inutile à son avis, car le DFI veillera de toute façon à la transparence cet automne, lorsqu'il sera appelé à approuver les primes. La proposition de la commission a bénéficié du soutien du groupe socialiste, du groupe des Verts, du groupe libéral-radical, du groupe PBD et d'une majorité du groupe CEg. Par 100 voix contre 58 et 16 abstentions, le Conseil national a décidé de ne pas entrer en matière sur le projet.

Le **Conseil des Etats** suivant sa commission, a finalement décidé de renoncer aux modifications de loi proposées, notamment en raison de la décision du Conseil national et de la promesse du Conseil fédéral de veiller à une exécution correcte de la loi, à un examen minutieux des demandes de hausse des primes

et à la transparence requise. A l'issue d'un court débat, le conseil s'est rallié, sans opposition, à la décision du Conseil national de ne pas entrer en matière sur le projet.

Politique en matière de drogue

05.470 Initiative parlementaire (Commission de la sécurité sociale et de la santé publique). Révision partielle de la loi sur les stupéfiants

Rapport de la commission CN: 04.05.2006 (FF 2006 8141)

Avis du Conseil fédéral: 29.09.2006 (FF 2006 8211)

Situation initiale

La loi sur les stupéfiants doit faire l'objet d'une révision partielle de sorte que les éléments du texte rejeté le 14 juin 2004, et qui sont susceptibles de rallier une majorité de voix favorables (notamment la politique des quatre piliers, la prévention et la thérapie, la protection de la jeunesse et les tâches de la Confédération) soient rapidement ancrés dans la loi.

Partie 2: En outre, la problématique du cannabis doit être examinée compte tenu des initiatives parlementaires en suspens, et des propositions doivent être élaborées.

La révision partielle de la LStup soumise englobe les éléments du projet rejeté susceptibles de réunir une majorité aux Chambres. La problématique du cannabis est, dans une large mesure, ignorée.

La politique des quatre piliers a été mise en place par la Confédération en réponse aux problèmes croissants liés à la drogue observés au cours des années 90.

Aujourd'hui, le modèle des quatre piliers - prévention, thérapie, réduction des risques et répression - représente une stratégie globale et équilibrée largement acceptée par les milieux politiques et la population. La révision partielle vise à consolider la politique des quatre piliers de la Confédération sur le plan légal, notamment en inscrivant définitivement dans la loi le traitement avec prescription d'héroïne ainsi que les mesures de réduction des risques (institutions dites "à bas seuil" d'accessibilité pour personnes toxicodépendantes, par exemple distribution de seringues à titre de prévention du VIH/sida et locaux d'injection).

Le projet a pour but de protéger la jeunesse et de renforcer les mesures de prévention. Il s'agit également d'encourager le signalement précoce des jeunes particulièrement exposés, de leur offrir une prise en charge adéquate et de punir plus sévèrement la remise de stupéfiants à des mineurs.

Par ailleurs, le rôle de la Confédération dans la coordination des efforts en matière de drogue doit être renforcé dans les domaines de la prévention, de la thérapie et de la réduction des risques, afin de garantir une qualité uniforme à l'échelle nationale des diverses mesures prises.

En outre, il s'agit de rendre possible - à des conditions bien définies - la prescription médicale de produits du cannabis, par exemple pour soulager la douleur ou les crampes dont souffrent les personnes atteintes de sclérose en plaques. De nombreuses études ont en effet prouvé l'efficacité de produits du cannabis dans ce domaine. (Source : Rapport de la Commission de la sécurité sociale de la santé publique du Conseil national)

Délibérations

03.02.2005 - La commission décide d'élaborer une initiative.

03.05.2005 - Adhésion.

Loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes (Loi sur les stupéfiants, LStup)

20.12.2006 CN Décision modifiant le projet de la Commission.

18.12.2007 CE Divergences.

05.03.2008 CN Divergences.

19.03.2008 CE Adhésion.

20.03.2008 CN La loi est adoptée au vote final.

20.03.2008 CE La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil national** a voté l'entrée en matière sans opposition. Claude Ruey (RL, VD) a toutefois déposé une motion d'ordre visant à interrompre, avant la discussion par article, les discussions concernant les traitements avec prescription d'héroïne jusqu'à ce que les effets exacts de ces derniers soient scientifiquement prouvés. Ruth Humbel (C, AG) a rejeté cette proposition, la considérant comme une

tactique visant purement à ralentir le processus ; Toni Bortoluzzi (V, ZH), au contraire, a soutenu la proposition. Le Conseil national a finalement rejeté la motion d'ordre par 111 voix contre 61. Au nom de la commission, Thérèse Meyer (C, FR) et Jacqueline Fehr (S, ZH) ont expliqué que la loi sur les stupéfiants ne répondait plus aux attentes actuelles et qu'une révision était donc nécessaire. Selon elles, le projet va au-delà des barrières idéologiques et se fonde sur des faits. Il n'englobe pas la question épineuse de la légalisation du cannabis : cette dernière sera traitée dans le cadre de l'initiative sur le chanvre. La révision de la loi a été soutenue par les groupes démocrate-chrétien, socialiste, écologiste et radical-libéral. Felix Gutzwiller (RL, ZH) a souligné le succès de la politique en matière de drogue menées au cours des 15 dernières années : moins d'infections, moins de misère, moins de morts. Selon lui, il s'agit maintenant de tenir compte de ce bilan lors de l'élaboration de la loi. Même le groupe UDC ne s'est pas opposé à l'entrée en matière ; Toni Bortoluzzi (V, ZH) a toutefois critiqué le fait que le principe des quatre piliers n'ait pas été appliqué de manière adéquate, ce qui a mené à une augmentation massive des abus de drogues en Suisse, augmentation qu'il s'agit maintenant d'endiguer. Christian Waber (E, BE) a plaidé pour une politique en matière de drogue fondée sur l'abstinence : il incombe au Parlement de donner un signal fort contre la drogue. Lors de la discussion par article, Anne-Catherine Menétrey-Savary (G, VD) a proposé une nouvelle formulation plus ouverte pour l'article introductif précisant le but de la loi : selon elle, il n'est pas crédible de prévenir la consommation de stupéfiants seulement en favorisant l'abstinence, comme le propose une majorité de la commission. Cette proposition a été soutenue par Silvia Schenker (S, BS). Ruth Humbel Näf (C, AG), de son côté, n'était pas prête à abandonner l'idéal d'une société libérée de toute dépendance à la drogue : au nom de son groupe, elle a donc soutenu la majorité de la commission. Par 97 voix contre 58, le Conseil national a suivi la proposition de la commission. Par la suite, la discussion a surtout porté sur l'inscription dans la loi de la distribution contrôlée d'héroïne visant à réduire les dommages dus à la dépendance (l'arrêté fédéral concerné a effet jusqu'en 2009). Au nom d'une minorité de la commission, Toni Bortoluzzi (V, ZH) a proposé de biffer le traitement avec prescription d'héroïne du projet de loi. Selon lui, il n'est pas possible d'émettre un jugement définitif sur la prescription d'héroïne, car les informations à ce sujet ne sont toujours pas claires ; en outre, l'Etat ne doit pas prolonger artificiellement la dépendance des consommateurs de stupéfiants. Christian Waber (E, BE) a estimé qu'inscrire la prescription d'héroïne dans la loi revenait " à faire sauter un barrage ". Felix Gutzwiller (RL, ZH) s'est étonné que les avis sur cette question n'aient pratiquement pas changé ces dix dernières années, bien que les faits et les enseignements soient clairs : il s'agit d'une thérapie qui sauve des vies et qui a en outre été plébiscitée par le peuple lors d'une votation fédérale en 1999. Thérèse Meyer (C, FR), rapporteur de la commission, a pour sa part déclaré qu'il fallait continuer à prescrire l'héroïne avec la plus grande prudence et que les conditions à remplir seraient précisées dans l'ordonnance. Se ralliant à la majorité de la commission par 111 voix contre 73, le Conseil national a inscrit dans la loi les traitements avec prescription de stupéfiants, notamment d'héroïne. Par ailleurs, le Conseil fédéral a proposé de rayer l'héroïne (nom scientifique : diacétylmorphine) de la liste des stupéfiants interdits, alors que la commission souhaitait l'y maintenir. Paul Günter (S, BE), qui est lui-même médecin, a déclaré soutenir le Conseil fédéral : selon lui, l'héroïne peut être utilisée à des fins médicales en tant qu'analgésique. Felix Gutzwiller (RL, ZH) souhaitait laisser au Conseil des Etats le soin de prévoir des dérogations pour des raisons médicales. Par 106 voix contre 70, le Conseil national a finalement préféré la proposition de la commission, selon laquelle il reste explicitement interdit de cultiver, importer, produire ou mettre en circulation de l'héroïne. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 108 voix contre 65.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière sur le projet n'a pas été contestée. Hans Altherr (RL, AR), rapporteur de la commission, a indiqué que cette dernière s'était longuement penchée sur l'article introductif et s'était efforcée de trouver une bonne formulation. En effet, il ne s'agissait pas seulement de réglementer la mise à disposition de stupéfiants et de définir les rapports de la population avec les drogues, mais aussi et surtout de garantir des soins médicaux faisant appel à des analgésiques puissants. La commission a également proposé d'écrire " notamment en favorisant l'abstinence ", car elle a estimé que cette formulation correspondait mieux à la politique généralement menée en matière de drogue. Le Conseil des Etats a adopté la modification de l'article 1 sans en débattre. En ce qui concerne l'article sur la promotion de la recherche (3j), il a suivi la commission et a opté pour la version du Conseil fédéral : ce dernier, contrairement au Conseil national, proposait une formulation potestative (" la Confédération peut encourager ") et une liste non exhaustive de domaines de recherche (" notamment dans les domaines suivants "). Le Conseil des Etats a également créé une divergence avec le Conseil national à propos de la liste des stupéfiants interdits (art. 8) : sans en débattre, il a suivi la proposition du

Conseil fédéral et a rayé l'héroïne (ou diacéylmorphine) de la liste. Le rapporteur de la commission a expliqué que maintenir l'héroïne sur cette liste aurait été illogique, puisque les traitements avec prescription d'héroïne ont été autorisés. Enfin, le Conseil a également adopté une modification purement formelle de la section sur les professions médicales rendue nécessaire par l'entrée en vigueur de la loi sur les professions médicales. Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté le projet par 33 voix contre 0.

Dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** s'est de nouveau penché sur la formulation de l'article introductif : la majorité de la commission a repris le principe de l'utilisation des psychotropes à des fins médicales et la formulation proposée par le Conseil des Etats, mais elle a tout de même donné la priorité à la prévention de la toxicomanie. A l'opposé, une minorité emmenée par Claude Ruey (RL, VD) et soutenue par le groupe UDC voulait conserver la formulation adoptée par le Conseil national, en biffant toutefois le " notamment " qui, selon elle, relativisait l'objectif principal de la loi, c'est-à-dire favoriser l'abstinence. Finalement, le Conseil national a suivi la majorité de la commission et adopté sa proposition par 95 voix contre 81. De son côté, Erich von Siebenthal (V, BE) avait déposé une proposition visant à inscrire expressément dans l'article introductif l'obligation pour les autorités de veiller à la protection de la jeunesse et de faire de l'abstinence l'objectif principal de leur politique en matière de stupéfiants. Le Conseil national a rejeté cette proposition par 92 voix contre 77. En ce qui concerne l'article portant sur la promotion de la recherche, il s'est rallié à la formulation proposée par le Conseil des Etats. Enfin, il est revenu sur la liste des stupéfiants interdits et a décidé de la conserver, comme le proposait sa commission : par conséquent, les stupéfiants inscrits dans cette liste, et notamment le cannabis et l'héroïne, restent prohibés. Toutefois, eu égard à leurs effets analgésiques, le Conseil national n'exclut pas qu'ils puissent faire l'objet de dérogation en vue d'une utilisation à des fins médicales.

Le **Conseil des Etats** s'est par la suite rallié tacitement aux décisions du Conseil national.

Juste avant le vote final du **Conseil national**, Jean Henri Dunant (V, BS) a annoncé que le groupe UDC rejetait le projet de loi aux motifs qu'il autorisait encore la remise d'héroïne aux toxicomanes, que les sanctions prévues étaient trop faibles et qu'il allait à l'encontre d'une politique de prévention axée sur l'abstinence. Il a de plus précisé que son groupe lancerait un référendum ou soutiendrait tout référendum qui serait déposé sur ce sujet. De son côté, Christian Waber (-, BE) a fait savoir que l'UDF déposait un référendum, considérant que la loi, et donc la politique de lutte contre la drogue qu'elle prévoit, n'allait pas dans le bon sens.

Au vote final, la loi a été adoptée par 114 voix contre 68 au Conseil national et par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats.

Le projet a été accepté par le peuple le 30 novembre 2008 par 68,1 % des votants.

06.106 Pour une politique raisonnable en matière de chanvre protégeant efficacement la jeunesse. Initiative populaire

Message du 15 décembre 2006 concernant l'initiative populaire "Pour une politique raisonnable en matière de chanvre protégeant efficacement la jeunesse" (FF 2007 241)

Situation initiale

Le 13 janvier 2006, le comité d'initiative "Protéger la jeunesse contre la narcocriminalité " a remis à la Chancellerie fédérale, dans les délais, les signatures nécessaires à l'initiative populaire fédérale "pour une politique raisonnable en matière de chanvre protégeant efficacement la jeunesse" (ci-après initiative sur le chanvre). Par décision du 3 février 2006, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait abouti, avec 105'994 signatures valables. L'initiative sur le chanvre prévoit, d'une part, que consommer des substances psychoactives du chanvre, en posséder, en cultiver ou en acquérir pour son propre usage ne soit plus punissable et, d'autre part, que la Confédération réglemente la culture, la production, l'importation, l'exportation et le commerce des substances psychoactives du chanvre.

Il incomberait également à la Confédération de prendre des mesures appropriées afin qu'il soit tenu compte de la protection de la jeunesse et que la publicité pour les substances psychoactives du chanvre ou pour l'emploi de telles substances soit interdite.

Le Conseil fédéral recommande de rejeter l'initiative sur le chanvre, même si à bien des égards les exigences qui y sont formulées reflètent sa position actuelle. Cette recommandation ne correspond pas à un changement de position. Simplement, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national a décidé de soumettre sa proposition sur la question au Parlement. Le Conseil fédéral ne souhaite donc pas anticiper sur cette proposition. En outre, la problématique du cannabis ne devrait pas être réglementée séparément du reste de la politique des dépendances. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral sur l'initiative populaire "Pour une politique raisonnable en matière de chanvre protégeant efficacement la jeunesse"

10.12.2007	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
11.03.2008	CE	Adhésion.
20.03.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
20.03.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Au **Conseil national**, la commission chargée de l'examen préalable s'est prononcée, par la voix de Thérèse Meyer-Kaelin (CEg, FR), pour le rejet de l'initiative. La commission a en effet estimé que dépénaliser la consommation du cannabis impliquerait une banalisation et par-là même un message qui risquerait d'être mal interprété par la jeunesse. Elle a également refusé, par 11 voix contre 10 et 3 abstentions, de présenter un contre-projet. La majorité, emmenée par les représentants de l'UDC, du PDC et d'une majorité du groupe radical-libéral, a souligné qu'une libéralisation ne pourrait que saper l'autorité et les efforts des parents et des enseignants, attirant également l'attention sur les atteintes à la santé que peut entraîner le cannabis, en particulier au vu de l'augmentation de la teneur en THC observée depuis quelque temps. Les partisans de l'initiative (PS, Verts et une minorité du PRD) ont quant à eux relevé l'échec cuisant de la politique actuelle axée sur la prohibition. Selon eux, une protection efficace de la jeunesse passe par une dépénalisation de la consommation, alliée à des règles claires en matière de culture et de commerce. Ignazio Cassis (RL, TI) a estimé que l'initiative permet de concilier répression, responsabilisation et contrôle par les pouvoirs publics. Quant à Jacqueline Fehr (S, ZH), elle a trouvé que l'initiative va dans la bonne direction, appelant toutefois de ses vœux l'élaboration par le Conseil des Etats d'un contre-projet tenant davantage compte des réalités de la politique en matière de dépendances. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin s'est lui aussi exprimé contre une initiative prévoyant une réglementation spécifique pour une seule substance, jugeant que la problématique que représente le cannabis devait être réglée à l'échelon législatif et non pas constitutionnel, à l'instar des autres substances psychotropes. Il a en outre estimé que l'initiative était formulée de manière très vague et pourrait, en cas de légalisation totale selon la manière dont la loi serait mise en oeuvre, aller en contradiction avec divers accords internationaux qu'il ne saurait être question pour la Suisse de dénoncer. Après un débat nourri, le Conseil national a décidé, par 106 voix contre 70, de recommander le rejet de l'initiative sans contre-projet.

Au **Conseil des Etats**, Urs Schwaller (CEg, FR), rapporteur de la commission, a expliqué qu'en 2001, sur la proposition du Conseil fédéral, le conseil s'était déjà déclaré en faveur d'une dépénalisation de la consommation de cannabis. En 2004, ce projet s'était heurté à l'opposition du Conseil national. Au terme des discussions sur la présente initiative populaire, la majorité de la commission a rejeté cette dernière, craignant que l'adopter reviendrait à minimiser les risques pour la santé qu'entraîne la consommation de chanvre; en outre, cela irait à l'encontre des efforts faits pour lutter contre les dépendances. La commission aurait souhaité élaborer un contre-projet indirect sous la forme d'une initiative parlementaire, dont l'objectif serait de réviser la loi sur les stupéfiants afin de dépénaliser la consommation de cannabis pour les adultes; toutefois, la commission du Conseil national n'ayant pas donné son feu vert, le contre-projet ne pourra pas être présenté. Cette situation a quelque peu irrité certains députés. Anita Fetz (S, BS) a reproché au Conseil national de refuser obstinément de se pencher sur le dossier du chanvre. Des membres de tous les partis ont reconnu que l'initiative populaire présentait des aspects positifs. Bruno Frick (CEg, SZ) a recommandé d'adopter l'initiative, arguant que cette dernière ne faisait que rejoindre plusieurs décisions prises par le passé par le Conseil des Etats. Selon lui, la consommation de cannabis n'est pas plus dangereuse que la consommation de vin ou de tabac; l'interdiction actuelle n'est pas

justifiable et ne profite qu'au trafic de drogue et à la mafia. Le Conseil a finalement suivi la majorité de la commission et a recommandé, par 18 voix contre 16, de rejeter l'initiative populaire.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 111 voix contre 73 au Conseil national et par 19 voix contre 18 au Conseil des Etats.

L'initiative populaire a été rejetée le 30 novembre 2008 par 63,3 % des votants.

Médicaments

07.030 Loi sur les produits thérapeutiques. Révision partielle. Préparations hospitalières

Message du 28 février 2007 concernant la révision de la loi sur les médicaments et les dispositifs médicaux (Préparations hospitalières) (FF 2007 2245)

Situation initiale

Les différentes modifications de la loi sur les produits thérapeutiques et de ses ordonnances d'exécution visent à créer les conditions légales permettant aux hôpitaux d'assurer l'approvisionnement en médicaments qui ne sont pas autorisés ou pas disponibles. Une dispense de l'obligation d'autorisation délivrée par l'Institut suisse des produits thérapeutiques et des dispositions plus souples concernant l'importation sont, notamment, envisagées. Des mesures d'accompagnement sont prévues.

Pour couvrir leurs besoins spécifiques, les hôpitaux et cliniques suisses fabriquent quelque 450 à 500 préparations pour une valeur estimée de cinq à sept millions de francs. Les hôpitaux importent en outre différentes préparations qui ne sont pas autorisées en Suisse. Soit ces médicaments n'existent pas en Suisse sous la forme d'administration souhaitée ; soit ils n'y sont pas proposés en raison de la faiblesse de la demande bien qu'ils répondent à une nécessité médicale.

Une première analyse réalisée cinq ans après l'entrée en vigueur de la LPT^h a montré que la loi remplissait globalement son but. Toutefois, il est apparu également que les dispositions légales restreignaient parfois inutilement la flexibilité des professionnels concernés dans la recherche de solutions simples et adéquates pour faire face aux ruptures d'approvisionnement.

Au vu de l'urgence du problème de l'approvisionnement dans les hôpitaux, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-CN) a déposé une motion qui charge le Conseil fédéral de proposer, jusqu'à l'été 2007 au plus tard, une révision partielle de la LPT^h (motion 06.3413 Procédure d'autorisation des médicaments).

Le Conseil fédéral s'est déclaré prêt, le 22 septembre 2006, à suivre la motion sur ce point.

La solution proposée repose sur trois piliers.

Tout d'abord, il faut que les préparations hospitalières, pour lesquelles aucune alternative équivalente applicable n'existe, soient libérées de l'obligation générale d'obtenir une autorisation de mise sur le marché de l'Institut suisse des produits thérapeutiques ("institut"). Cela permettra aux pharmacies des hôpitaux de fabriquer elles-mêmes ces préparations. Il faut également autoriser la fabrication par un tiers sur mandat (fabrication à façon). De plus, il sera possible de fabriquer des préparations magistrales pour les stocker et les remettre ultérieurement sur prescription médicale. Les nouvelles dispositions sont conçues de façon à autoriser des fabrications sans compromettre la sécurité et la qualité des médicaments, ni vider de sa substance le principe général de l'autorisation de mise sur le marché.

Ensuite, il est prévu de modifier les ordonnances du Conseil fédéral pour assouplir la réglementation applicable à l'importation par les hôpitaux de médicaments non autorisés en Suisse. De plus, les indications devant figurer sur les emballages et l'information relative aux produits pourront être rédigées dans une seule langue officielle ou en anglais pour les produits fournis au secteur hospitalier. Cette simplification linguistique applicable de manière générale à l'autorisation des préparations hospitalières a également pour but d'optimiser la disponibilité de médicaments importants.

Enfin, les mesures d'accompagnement ci-après sont prévues.

Premièrement, l'introduction d'une réglementation connue sous le nom de sunset clause permet de révoquer l'autorisation de médicaments qui ne sont pas mis effectivement sur le marché. Cette mesure contribue à garantir la disponibilité des médicaments sur le marché.

Deuxièmement, pour assurer l'exécution efficace de la loi, le Conseil fédéral édictera les dispositions suivantes par voie d'ordonnance :

- Si un établissement met temporairement ou définitivement fin à la commercialisation d'un médicament autorisé, il doit en aviser à temps l'institut.
- Les médicaments fabriqués dans les pharmacies d'hôpital en vertu du nouvel art. 9, al. 2, let. cbis, doivent être signalés au canton, qui vérifie, au besoin avec le concours de l'institut, si les conditions sont remplies pour que l'hôpital puisse en assurer la fabrication.

(Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur les médicaments et les dispositifs médicaux (Loi sur les produits thérapeutiques, LPT_h)

04.03.2008	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
28.05.2008	CN	Divergences.
05.06.2008	CE	Divergences.
11.06.2008	CN	Adhésion.
13.06.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.
13.06.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, le rapporteur de la commission, Urs Schwaller (CEg, FR), a souligné qu'il était urgent de procéder aux modifications proposées par la présente révision partielle de la loi sur les produits thérapeutiques, qui porte sur le domaine des préparations hospitalières, car la période transitoire de la nouvelle loi sur les produits thérapeutiques expirera à la fin 2008. Sans ces changements, les hôpitaux surtout ne pourraient plus en toute légalité fabriquer eux-mêmes certaines préparations ni les commander à l'étranger. La commission a recommandé d'approuver pratiquement toutes les propositions du Conseil fédéral. Elle a toutefois amendé l'art. 95 en ce qui concerne les autorisations cantonales de médicaments, celles-ci n'étant plus valables que jusqu'à la fin 2008 selon le droit en vigueur. La commission a ainsi proposé de prolonger ce délai jusqu'à la fin 2011, afin de tenir compte des près de 3300 produits thérapeutiques naturels qui sont fabriqués et enregistrés dans le canton d'Appenzell Rhodes Extérieures. D'ici là, une solution satisfaisante devrait avoir été trouvée pour ce type de préparations dans le cadre de l'examen de l'initiative parlementaire Kleiner (07.424). Le conseil a approuvé sans en débattre les propositions de la commission et adopté la révision partielle par 36 voix contre 0.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière sur la révision partielle n'a pas été contestée. Seule la question des autorisations cantonales (art. 95) a fait l'objet d'une discussion, au cours de laquelle trois propositions ont été déposées. La majorité de la commission a proposé de renoncer à limiter la durée des autorisations cantonales de médicaments. Selon Silvia Schenker (S, BS), rapporteur de la commission de langue allemande, la solution des autorisations cantonales a fait ses preuves ; en outre, la commission s'était déjà clairement prononcée en faveur de l'initiative parlementaire Marianne Kleiner (RL, AR), qui visait à réglementer la procédure d'autorisation simplifiée de produits thérapeutiques relevant de la médecine complémentaire. Par ailleurs, au cours de la discussion, il a été souligné qu'il ne s'agissait pas seulement de préparations du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, mais aussi de produits thérapeutiques des cantons de Soleure, Berne et Bâle-Campagne. Bea Heim (S, SO) a proposé de se rallier à la proposition du Conseil des Etats et de limiter la validité des autorisations cantonales à la fin 2011. Selon elle, il y a lieu de fixer une limite dans le temps afin de régler définitivement la question. Comme compromis, Alexander J. Baumann (V, TG) a proposé de fixer le délai à la fin 2013. Lors d'un premier vote, la proposition Baumann l'a emporté sur la proposition Heim par 120 voix contre 33 ; au second vote, le Conseil national a finalement opté pour la version de sa commission par 77 voix contre 76. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 148 voix contre 0.

Au **Conseil des Etats**, le président de la commission Urs Schwaller (CEg, FR) a indiqué, après avoir demandé des précisions auprès des cantons, qu'il y avait aussi un certain nombre de produits posant problème parmi les médicaments enregistrés dans les cantons. C'est pourquoi il a estimé que la version du Conseil national allait dans la fausse direction. Toutefois, la commission a cherché à trouver un compromis avec le Conseil national et a proposé de prolonger le délai de validité des autorisations cantonales jusqu'à la fin 2013. D'ici cette date, il aura été possible de régler le problème de manière rationnelle. Le Conseil des Etats a soutenu tacitement cette proposition.

Sur proposition de sa commission, le **Conseil national** s'est rallié sans discussion à cette solution intermédiaire et a fixé le délai de validité des autorisations cantonales jusqu'à la fin 2013.

Au vote final, la loi a été adoptée par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 190 voix contre 0 au Conseil national.

16. Formation, Science, Recherche

Généralités

- 07.098 Loi sur les conseils en brevets
- 08.033 Projet de recherche sur la fusion ITER. Participation de la Suisse
- 08.070 Conseil des EPF. Période de prestations 2004-2007
- 08.079 Loi sur la recherche. Révision partielle
- 09.057 Aide aux hautes écoles et coordination dans le domaine suisse des hautes écoles
- 09.071 Programmes européens d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse d'ici 2013. Participation de la Suisse
- 09.095 jeunesse + musique. Initiative populaire
- 10.087 Loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse
- 10.109 Encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant l'année 2012

Généralités

07.098 Loi sur les conseils en brevets

Message du 7 décembre 2007 concernant la loi sur les conseils en brevet (FF 2008 327)

Situation initiale

Pour le pôle d'innovation qu'est la Suisse, un conseil compétent dans les affaires de brevets est de première importance. C'est pourquoi la loi sur les conseils en brevets réserve l'usage de certains titres à des personnes qui disposent de qualifications professionnelles particulières. Cette protection des titres professionnels garantit que les prestataires de services possèdent les connaissances spécialisées requises, crée davantage de transparence dans l'offre de services et protège les personnes et les entreprises innovatrices contre les conseils non qualifiés.

En raison de la complexité de la protection des inventions, les personnes et les entreprises innovatrices sont tributaires d'un conseil professionnel et compétent.

Les interactions internationales et certaines particularités suisses posent des exigences toujours accrues concernant le conseil en matière de brevets. La profession de conseil en brevets n'étant actuellement pas réglementée en Suisse, des personnes qui ne satisfont pas aux exigences élevées relatives à ce type de service sont susceptibles de conseiller des tiers dans des affaires de brevets. L'absence de réglementation a pour effet d'attirer en Suisse des personnes qui ne répondent pas aux qualifications nécessaires pour exercer à l'étranger, où la matière est la plupart du temps réglementée. Le dommage causé par un mauvais conseil est grand et peut même menacer la survie des entreprises concernées. Les brevets constituent souvent l'avoir économique de départ et sont déterminants pour les inventeurs individuels et les entreprises innovatrices, notamment les PME. Toutefois, un conseil lacunaire se remarque souvent à un moment où il est presque impossible de revenir en arrière.

Le manque d'informations complexifie le choix d'un prestataire de services pour les personnes qui ne sont pas très au fait de ces questions, car elles ne sont pas en mesure de juger de la qualité ou de la compétence des services proposés. Le manque de transparence et de garantie de la qualité entraîne des conséquences négatives pour la Suisse en tant que pôle d'innovation.

Le but de la loi sur les conseils en brevets est de garantir un conseil qualifié en matière de brevets. Ce but est atteint par l'aménagement d'une protection de certains titres professionnels: seules les personnes disposant de qualifications de formation attestées peuvent faire usage de ces titres. Avant d'être habilités à exercer leur métier, les conseils en brevets doivent se faire inscrire dans un registre. Dans le cadre de cette démarche, ils sont tenus de justifier des qualifications requises sur le plan de la formation (titre du degré tertiaire, examen de conseil en brevets et expérience pratique). Bien que les activités, à titre professionnel, de conseil et de représentation en matière de brevets demeurent accessibles à tous, la protection du titre et le registre des conseils en brevets offrent au public la garantie d'un service compétent.

La solution proposée assure en outre de meilleures conditions de départ pour les conseils en brevets qui veulent exercer leur profession dans l'Union européenne en vertu des accords de libre circulation des personnes.

La loi sur les conseils en brevets tient également compte de l'intérêt qu'ont les personnes conseillées au respect de la confidentialité en imposant aux conseils en brevets une obligation de secret professionnel. (Source: message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi sur les conseils en brevets

29.09.2008	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
18.12.2008	CN	Divergences.
09.03.2009	CE	Adhésion.
20.03.2009	CE	La loi est adoptée au vote final.
20.03.2009	CN	La loi est adoptée au vote final.

Le **Conseil des Etats** a bien accueilli le projet. Il n'a apporté qu'une seule modification : sur proposition de la Commission des affaires juridiques, il a ajouté un art. 12bis qui règle la surveillance exercée par le Département fédéral de justice et police.

Le **Conseil national** a adopté le nouvel art. 12bis ajouté par la Chambre haute. Par ailleurs, il a suivi l'avis de Kurt Fluri (RL, SO) et a légèrement changé les art. 9, al. 2, et 142. Les dispositions relatives à l'épreuve d'aptitude à laquelle sont soumis les mandataires agréés par l'Office européen des brevets ont été modifiées. Ainsi, seules les personnes ayant suivi une formation de sept ans sont admises à cette épreuve. Une adaptation de l'art. 9, al. 2, était donc devenue nécessaire afin de garantir la cohérence des dispositions nationales et européennes concernant l'admission. La modification de l'art. 142 devrait combler le vide juridique existant dans les dispositions transitoires concernant les brevets régis par l'ancien droit. Le conseil a adopté les deux propositions sans opposition.

Le Conseil des Etats s'est rallié aux décisions de la Chambre basse.

Au vote final, la loi a été adoptée par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 190 voix contre 3 au Conseil national.

08.033 Projet de recherche sur la fusion ITER. Participation de la Suisse

Message du 23 avril 2008 relatif à l'approbation de deux échanges de lettres entre la Suisse et la Communauté européenne de l'énergie atomique concernant la participation de la Suisse au projet de recherche sur la fusion ITER (FF 2008 3137)

Situation initiale

Les échanges de lettres qui font l'objet du message sont une application spécifique de la coopération en matière de recherche sur l'énergie de fusion qui existe depuis 1978 entre la Suisse et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). Le programme européen de recherche sur la fusion s'est associé à la planification d'ITER dès le début des années 1980, peu de temps après les premières discussions sur un réacteur de fusion international.

Le projet ITER est une coopération internationale pour la construction du réacteur de fusion ITER à Cadarache (France). ITER doit permettre de franchir le dernier pas de développement pour passer de la fusion nucléaire expérimentale à la production d'énergie à partir de l'énergie de fusion. Le projet se fonde sur un accord multilatéral entre Euratom, la Fédération de Russie, la République populaire de Chine, le Japon, la République de Corée, l'Inde et les Etats-Unis d'Amérique. En qualité de partenaire de coopération d'Euratom, la Suisse a participé aux travaux préparatoires et aux premières étapes de mise en oeuvre. ITER est appelé à remplacer le réacteur de fusion JET comme épine dorsale de la recherche européenne sur la fusion. La participation au projet ITER donne à la Suisse tous les droits inhérents à la qualité de membre à part entière et elle permet à notre pays de poursuivre la coopération très fructueuse sur les plans scientifique, technologique et industriel. Les moyens financiers nécessaires à la participation de la Suisse à ITER ont été votés par le Parlement en décembre 2006 à la suite du message relatif au financement de la participation de la Suisse aux Septièmes programmes-cadres de recherche de l'Union européenne. Les échanges de lettres sont soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale faute de base légale suffisante pour une approbation par le Conseil fédéral. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de deux accords entre la Suisse et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) relatifs à la participation de la Suisse au projet de recherche sur la fusion ITER

16.09.2008	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
03.03.2009	CN	Adhésion.
20.03.2009	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
20.03.2009	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Le **Conseil des Etats** a adopté l'arrêté fédéral sans discussion par 28 voix contre 1.

Au **Conseil national**, les opposants sont venus des rangs d'une minorité de la gauche et des écologistes. Ils ont estimé que les recherches sur la fusion nucléaire n'avaient que peu d'avenir et que l'argent ainsi investi se ferait au détriment d'autres projets de recherche. Jacques Neirinck (Ceg, VD), rapporteur de

langue française de la commission, a rappelé que la recherche nécessite beaucoup de patience et que l'on ne peut jamais en prédire les résultats. Il a estimé que malgré la crise, le moment était idéal pour investir dans la formation et dans la recherche. Le Conseiller fédéral Pascal Couchepin a rassuré les opposants au projet en rappelant que l'on ne renonce pas à la recherche dans d'autres domaines mais que l'on soutient un secteur de recherche prometteur. Au vote sur l'ensemble, la Chambre basse a adopté le projet par 140 voix contre 30 et 7 abstentions.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 152 voix contre 29 au Conseil national.

08.070 Conseil des EPF. Période de prestations 2004-2007

Rapport final du 19 septembre 2008 du Conseil des EPF au Conseil fédéral sur la période de prestations 2004-2007

Situation initiale

Evaluation de la réalisation des objectifs 2004-2007

Dans l'ensemble, l'évaluation de la réalisation des objectifs du mandat de prestations 2004-2007 est positive. Le Domaine des EPF a en effet rempli son mandat de base concernant l'enseignement (but 1), la recherche (but 2) et la valorisation du savoir (but 6) même si, dans ce dernier domaine, il lui reste une marge importante d'amélioration. Il a également atteint les objectifs complémentaires Créer des conditions de travail attractives (but 3), Définir et soutenir des filières d'avenir (but 4), Coopérer avec les hautes écoles suisses (but 5) et Renforcer le rôle des institutions du Domaine des EPF dans la société (but 7).

L'enseignement au sein du Domaine des EPF peut se targuer d'une demande qui ne cesse de progresser, aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. La qualité de l'enseignement est garantie par des systèmes d'assurance-qualité. La réforme de Bologne a été mise en oeuvre de manière rigoureuse et avec succès. La recherche de pointe internationale a été consolidée.

Le Domaine des EPF offre des conditions de travail attractives, ce qui se traduit notamment par le recrutement de chercheurs étrangers jouissant d'une renommée internationale. Il devrait cependant encore augmenter la proportion de femmes en son sein. La promotion des filières d'avenir a donné de bons résultats même si l'adaptation du portefeuille au niveau national pourrait être encore affinée.

La coopération avec les hautes écoles suisses en général, et sur les sites de Zurich et Lausanne en particulier, est florissante. Des progrès restent à faire pour la consolidation du Centre suisse de calcul scientifique (CSCS) en tant que centre de compétences international et national. Le réseau de calcul à haute performance (HPCN) est une initiative qui permettra un progrès décisif dans ce sens.

Le Domaine des EPF s'investit dans le soutien à la capacité d'innovation (transfert de savoir). Cette capacité devra encore être renforcée grâce à la collaboration avec les hautes écoles spécialisées et par la prise en compte du transfert de savoir dès la recherche fondamentale. Le Domaine des EPF doit toutefois intensifier ses efforts pour faire comprendre l'importance que revêtent la recherche scientifique et les sciences de l'ingénieur pour la société et le pays.

Evaluation intermédiaire 2006

En mai 2006, un groupe international d'experts a évalué le mandat de prestations du Conseil fédéral au Domaine des EPF pour la période 2004-2007 dans le cadre d'une étude par les pairs (peer review). Cette évaluation avait pour but d'apprécier l'état de réalisation des objectifs d'une part, la pertinence de l'instrument de conduite qu'est le mandat de prestations d'autre part. Pour ce qui concerne la conduite du Domaine des EPF, le groupe d'experts conclut qu'il faut intensifier la collaboration entre les institutions, favoriser la concurrence et élargir le Conseil des EPF. Il conseille également de mieux rétribuer l'enseignement de qualité et d'aborder la question de la sélection à l'entrée. Selon les experts, les établissements de recherche répondent à des besoins régionaux et nationaux. Il convient de préciser leur orientation, leur mission et leurs objectifs. Il importe par ailleurs d'intensifier les partenariats stratégiques des établissements de recherche avec les deux EPF. A propos des ressources humaines, les experts suggèrent de veiller à la diversité dans la composition des organes dirigeants et des organes consultatifs

du Domaine des EPF. Enfin, ils estiment que le management de la qualité gagnerait à être fondé sur des évaluations plus succinctes, réalisées plus fréquemment et sur la base d'entretiens avec tous les corps universitaires. Le mandat de prestations 2008-2011 a repris les recommandations des experts.

Ressources

Le message du 29 novembre 2002 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004-2007 avait initialement prévu pour le Domaine des EPF un plafond de dépenses de CHF 7830 millions et une progression annuelle moyenne de 4 %. Les programmes d'allègement budgétaire et les blocages de crédit qui y sont associés ainsi que d'autres réductions ont atteint quelque CHF 300 millions sur ces quatre années. La croissance annuelle moyenne n'atteint donc que 2 %. Compte tenu du renchérissement de 3,8 %, la croissance réelle est négative et se chiffre à presque moins 2 %.

L'ETH Zurich et l'EPFL ont participé à la mise en place d'une comptabilité analytique pour les hautes écoles universitaires sous la houlette de la Conférence universitaire suisse (CUS). Conformément aux exigences du mandat de prestations 2004-2007, le Domaine des EPF a développé un modèle d'allocation des ressources fondée sur des critères (KriMi). En 2006 et 2007, ce modèle a servi d'aide décisionnelle au Conseil des EPF et a été appliqué pour 10 % des ressources à distribuer.

Direction et logistique

L'autonomie des sous-unités (départements/facultés/sections) a été introduite dans les six institutions du Domaine.

Biens immobiliers

Le parc immobilier utilisé par le Domaine des EPF est, à quelques rares exceptions près, la propriété de la Confédération. Le Nouveau Modèle Comptable (NMC) de la Confédération, introduit en 2007, a donc exigé que la contribution financière de la Confédération, conçue comme une enveloppe budgétaire, soit divisée en deux crédits relevant de compétences différentes. Le crédit d'investissement pour les constructions du Domaine des EPF est désormais sous la responsabilité de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Ce changement a restreint l'autonomie des institutions du Domaine des EPF et entraîné une charge administrative supplémentaire. (Source: Rapport final du conseil des EPF au Conseil fédéral sur la période de prestations 2004 - 2007)

Délibérations

Arrêté fédéral approuvant le rapport du Conseil des EPF sur la période de prestations 2004-2007

11.12.2008 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

03.03.2009 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a adopté le rapport sans discussion par 26 voix contre 0.

Le rapport a été adopté par le **Conseil national** sans discussion. Les porte-paroles des groupes ont notamment salué le travail des EPF et ont loué le système du mandat de prestation tel qu'appliqué par les Ecoles polytechniques. Au vote sur l'ensemble, le rapport a été adopté par 164 voix contre 1.

08.079 Loi sur la recherche. Révision partielle

Message du 5 décembre 2008 concernant la révision partielle de la loi fédérale sur la recherche (encouragement de l'innovation) (FF 419)

Situation initiale

Le projet vise à compléter la loi fédérale sur la recherche par une réglementation complète et moderne de l'encouragement de l'innovation par la Confédération et en particulier des tâches et de l'organisation de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI).

La Suisse fait partie au plan mondial des Etats affichant la capacité d'innovation la plus élevée. Elle ne peut se maintenir dans ce peloton de tête que si les entreprises restent en mesure de développer des produits innovants et de les commercialiser avec succès. C'est précisément à ce niveau qu'intervient l'encouragement de l'innovation par la Confédération; depuis sa création en 1943, celui-ci s'emploie à

jeter des ponts entre l'économie et la science. A raison de 100 millions de francs environ par an, la Confédération soutient le développement de nouveaux produits, le transfert de savoir des hautes écoles dans l'économie et la création de jeunes entreprises; elle facilite en outre l'accès des hautes écoles suisses et des entreprises aux programmes internationaux de recherche et d'innovation. Ce type d'encouragement a aussi contribué de manière significative au développement de la recherche appliquée dans les hautes écoles spécialisées suisses. La palette de l'encouragement de l'innovation, réduite initialement à la seule promotion de projets en recherche appliquée et développement, s'est progressivement étendue à d'autres domaines. Il s'agissait chaque fois de combler les lacunes dans la chaîne de création de valeur et de favoriser le transfert du savoir scientifique vers des produits répondant aux besoins du marché. Techniquement soutenu par la CTI, l'encouragement de l'innovation par la Confédération est devenu incontournable ces dernières années pour de nombreuses entreprises innovantes, notamment pour les petites et moyennes entreprises (PME). Grâce à lui, les entreprises ont un accès facilité au savoir des hautes écoles. Les hautes écoles impliquées et les partenaires de l'économie financent chacun pour moitié les projets de recherche et de développement subventionnés par la CTI. L'encouragement de l'innovation par la Confédération constitue une contribution significative pour le maintien et le renforcement de la capacité d'innovation des PME suisses et pour la création de places de travail hautement qualifiées.

Les dispositions légales datant de 1943 ne sont plus en adéquation avec les exigences actuelles en matière d'encouragement de l'innovation. La révision partielle de la loi sur la recherche vise à créer des bases légales modernes pour la CTI. Dotée jusqu'ici uniquement d'une fonction de conseil, la CTI disposera d'un cahier des charges et de compétences décisionnelles. Elle prendra la forme organisationnelle d'une commission décisionnelle indépendante de l'administration et disposera de son propre secrétariat. Dans le prolongement des structures actuelles qui ont fait leurs preuves, l'encouragement de l'innovation par la Confédération s'en trouvera dynamisé et assoupli. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur la recherche (Loi sur la recherche, LR)

16.03.2009	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
26.05.2009	CN	Divergences.
10.09.2009	CE	Adhésion.
25.09.2009	CE	La loi est adoptée au vote final.
25.09.2009	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière a été décidée sans opposition. Le projet a été salué par tous les orateurs. Ils ont notamment souligné que l'encouragement de l'innovation était un bon investissement pour la Suisse, surtout en période de crise. Il a été également relevé qu'il était indispensable d'accorder une autonomie forte à la CTI car c'est une condition-cadre pour l'économie innovante du pays. La place accordée aux PME dans ce projet a aussi été jugée indispensable par les parlementaires. La Chambre haute n'a introduit que des divergences mineures par rapport au projet du Conseil fédéral. Au vote sur l'ensemble, la révision de la loi a été adoptée par 34 voix sans opposition et sans abstention.

Le **Conseil national** a décidé l'entrée en matière sans opposition. Au cours de la discussion par article, les propositions de minorité émanent des rangs UDC visant à mieux contrôler les activités de la CTI ont été rejetées. Il en a été de même d'une proposition des Verts qui demandait que la CTI accorde une place spécifique aux études " genres ". Seul deux petites divergences ont été introduites par la Chambre basse, sur proposition de la commission, l'une à l'art. 16c al.3 et l'autre à l'art. 37 al.3. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 115 voix contre 53 et 1 abstention.

Suivant sa commission, le **Conseil des Etats** s'est rallié aux décisions de la Chambre basse et a, ainsi éliminé les dernières divergences sans discussion.

Au vote final, la loi a été adoptée par 40 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 196 voix contre 0 au Conseil national.

09.057 Aide aux hautes écoles et coordination dans le domaine suisse des hautes écoles

Message du 29 mai 2009 relatif à la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE) (FF 2009 4067)

Situation initiale

La nouvelle loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles met en oeuvre le mandat législatif du nouvel art. 63a de la Constitution, qui dispose que la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité, à la compétitivité et à la coordination du domaine suisse des hautes écoles. La loi pose à cette fin les bases élargies de la coordination et de l'encouragement nécessaires et remplace la loi sur l'aide aux universités et la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées.

Les nouveaux articles constitutionnels sur la formation ont été acceptés le 21 mai 2006 par l'ensemble des cantons et une majorité populaire de 85,6 %. Ils confient à la Confédération et aux cantons le soin de veiller ensemble "à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation" (art. 61a, al. 1, Cst.). Le domaine des hautes écoles fait l'objet de l'art. 63a. Aux termes de cet article, la Confédération et les cantons veillent ensemble à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles. Ce faisant, ils tiennent compte de l'autonomie des hautes écoles et des différentes collectivités responsables, et veillent à l'égalité de traitement des institutions assumant des tâches de même nature. Pour accomplir leurs tâches, la Confédération et les cantons concluent une convention de coopération et délèguent certaines compétences à des organes communs. La loi définit les compétences qui peuvent être déléguées à ces organes et fixe les principes applicables à l'organisation et à la procédure en matière de coordination. Du côté des cantons, la délégation de compétences aux organes communs requiert la conclusion d'un concordat sur les hautes écoles.

Le projet de loi transpose ce mandat constitutionnel dans le domaine des hautes écoles. D'une part, il règle les conditions-cadre pour l'action conjointe de la Confédération et des cantons en matière de coordination dans l'ensemble du domaine suisse des hautes écoles. D'autre part, il pose les conditions pour l'allocation de contributions fédérales aux universités et autres institutions universitaires cantonales et aux hautes écoles spécialisées. Posant de nouvelles bases pour la coordination et le financement dans le domaine des hautes écoles, le projet de loi remplace la législation fédérale existante sur les universités cantonales et les hautes écoles spécialisées, c'est-à-dire la loi fédérale du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités (LAU) et la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES). Les lois cantonales sur l'université et les hautes écoles spécialisées ainsi que la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques fédérales (Loi sur les EPF) restent en vigueur.

Les principales nouveautés du projet consistent:

- dans la constitution des organes politiques nécessaires à la coordination dans l'espace des hautes écoles,
- dans la mise en place d'un système d'accréditation applicable à l'ensemble des hautes écoles, dans la définition des conditions-cadre d'une planification dans le domaine de la politique suisse des hautes écoles et d'une répartition des tâches dans les domaines les plus coûteux, et
- dans la définition de principes communs dans le financement des hautes écoles.

En termes de politique de l'enseignement supérieur, le projet de loi crée les conditions-cadre applicables à l'ensemble des hautes écoles dans des domaines déterminants pour l'émergence d'un espace suisse d'enseignement supérieur d'un haut niveau de qualité et de compétitivité. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE)

30.09.2010	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
14.06.2011	CN	Début du traitement
16.06.2011	CN	Divergences.
13.09.2011	CE	Divergences.
22.09.2011	CN	Divergences.
29.09.2011	CE	Adhésion.

30.09.2011 CE La loi est adoptée au vote final.
30.09.2011 CN La loi est adoptée au vote final.

C'est sans opposition que le **Conseil des Etats** est entré en matière sur le projet. Lors du débat tous les intervenants ont souligné l'importance de cette loi, non seulement pour mettre en oeuvre l'article constitutionnel accepté par 85 % de la population, mais aussi pour assurer la meilleure gouvernance possible pour les hautes écoles. Lors de la discussion par article, la Chambre haute a adopté un certain nombre de modifications proposées par la majorité de sa commission, la plupart soutenues par le Conseil fédéral. Le cœur de ce débat a été la mise sur pied du principe d'égalité entre tous les cantons. Alors que la minorité emmenée par Felix Gutzwiller (RL, ZH) craignaient une structure trop lourde dans laquelle les cantons universitaires seraient affaiblis, Pankraz Freitag (RL, GL), soutenu par le Conseiller fédéral Didier Burkhalter, estimait que les cantons non universitaires en tant que contributeurs devaient aussi avoir le droit de participer activement aux décisions dans ce domaine. Le Conseil a ainsi suivi la majorité de sa commission aux articles 10, 11 et 12. L'autre point sensible a concerné la place accordée aux Hautes écoles spécialisées (HES) dans ce paysage des hautes écoles. A l'art. 26, les propositions de minorité visant à mettre sur pied d'égalité universités et HES ont toutes été rejetées au profit du projet du Conseil fédéral. Au vote sur l'ensemble, la loi a été adoptée par 26 voix et 6 absentions.

Au **Conseil national**, le débat a d'abord porté sur une proposition de non-entrée en matière défendue par Peter Föhn (V, SZ) et sur une proposition de minorité de la commission emmenée par Theophil Pfister (V, SG) demandant le renvoi au Conseil fédéral avec mandat d'élaborer un modèle, en coopération avec les milieux économiques, devant permettre entre autres, la concurrence entre les hautes écoles. Il s'agit aussi d'accorder une plus grande autonomie aux cantons et aux hautes écoles et d'axer les formations sur les besoins de l'économie. Cette vision a été vivement critiquée par la plupart des intervenants. Il a été rappelé que le but de cette loi était de répondre à la volonté populaire qui avait largement accepté l'article 63a alinéa 3 de la Constitution donnant comme mandat à la Confédération et aux cantons de veiller à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles. L'entrée en matière a été adoptée par 110 voix contre 51, alors que la proposition de renvoi a été refusée par 95 voix contre 57 et 14 abstentions.

Lors de la discussion par article, la Chambre basse a suivi le Conseil des Etats sur la plupart des modifications que ce dernier avait proposées. Ainsi par 105 voix contre 70, le conseil a rejeté une proposition Christian Wasserfallen (RL, BE) voulant limiter les organes de pilotage à huit cantons pour en améliorer l'efficacité (art.12, al. 1, let. b). Pour la majorité, même les cantons non universitaires, contributeurs à hauteur de 700 millions de francs au financement des hautes écoles, devraient être représentés dans les organes de pilotage. Une autre proposition Peter Malama (RL, BS) (art. 11, al. 1, let. c) demandant que quatre représentants du monde du travail siègent dans cet organe a été rejetée par 100 voix contre 70.

La proposition de minorité emmenée par Kathy Riklin (CEg, ZH) demandant que les hautes écoles contrôlent la réalisation de leur mandat et évaluent l'employabilité des diplômés a été adoptée par 107 voix contre 63 (art. 30, al. 1, let. a ch.7).

Suivant la majorité de sa commission et contre l'avis du Conseil fédéral, le conseil a élargi les critères d'accès aux HES et aux Hautes écoles pédagogiques (HEP). L'accès à ces dernières pourra également être octroyé à des personnes sans maturité, justifiant d'une autre formation jugée équivalente. Pour les HES, une expérience professionnelle d'au moins une année sera en outre exigée (art. 24, 24a et 25).

Le Conseil national a introduit une autre divergence avec le Conseil des Etats en acceptant par 112 voix contre 56 d'ajouter un critère supplémentaire à l'octroi des contributions pour l'enseignement, soit celui de l'employabilité et de l'entrée en activité des diplômés (art. 51, al. 2, let. g).

La Chambre basse, suivant la proposition de sa commission, a décidé de ne pas classer les interventions parlementaires demandant la réunion de la formation, de la recherche et de l'innovation dans un seul département.

Les autres propositions émanant surtout des rangs UDC ont toutes été rejetées. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 109 voix contre 52.

En deuxième lecture, le **Conseil des Etats** a maintenu la plupart des divergences. Ainsi, il n'a pas voulu assouplir l'exigence de la maturité fédérale pour accéder à une haute école (art. 24, 24a et 25) et n'a pas voulu introduire le critère d'employabilité des diplômés pour l'obtention des contributions pour les hautes écoles (art. 51, al. 2, let. g).

La Chambre haute s'est par contre ralliée au National en autorisant le comité permanent de représentants des organisations du monde du travail à se prononcer sur les affaires traitées par la conférence suisse des hautes écoles (art. 15, al. 3).

Ne voulant pas fixer dans la loi quelles études les hautes écoles spécialisées devaient offrir, le Conseil des Etats a également adopté par 29 voix contre 9 une proposition d'une minorité emmenée par Felix Gutzwiller (RL, ZH) (art. 26, al.1 et 3) d'adhérer à la décision du Conseil national.

Seules deux divergences ont été maintenues par le **Conseil national**, l'une concernant la représentation des cantons dans les organes de décision (art. 11 al. 2 let. a, d, e et 12 al. 3 let. a, abis, b) et l'autre l'accès aux hautes écoles pédagogiques pour les non détenteurs de maturité fédérale (art. 24a) . Sur ces deux points le **Conseil des Etats** s'est finalement rallié à la Chambre basse sans discussion.

Au vote final, la loi a été adoptée par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 128 voix contre 61 et 6 abstentions au Conseil national.

09.071 Programmes européens d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse d'ici 2013. Participation de la Suisse

Message du 2 septembre 2009 concernant la participation de la Suisse aux programmes européens de l'éducation, de la formation professionnelle et de jeunesse d'ici 2013 (FF 2009 5629)

Situation initiale

L'Union européenne met en oeuvre pendant les années 2007 à 2013 un ensemble de programmes dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle et de la jeunesse. Le Conseil fédéral propose au Parlement d'approuver l'accord sur la participation de la Suisse aux programmes européens "Education et formation tout au long de la vie" et "Jeunesse en action" et d'ouvrir le crédit d'engagement nécessaire à cette participation. L'accord dont l'approbation est proposée dans le message concrétise la déclaration d'intention mutuellement exprimée entre la Suisse et l'UE en 2003, dans le cadre des Bilatérales II, en vue d'une association de la Suisse aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'UE. A l'époque, un accord n'a pas pu se concrétiser du fait de l'impossibilité, du côté européen, de permettre une association de pays tiers à des programmes en cours. C'est pourquoi la Suisse a dû se limiter à des partenariats projet par projet. Une participation officielle de la Suisse a été envisagée par l'UE pour le début d'une nouvelle génération de programmes. Cette nouvelle génération de programmes, actuellement en cours, a débuté en 2007 et court jusqu'en 2013. Les négociations entre la Suisse et l'UE ont été ouvertes au printemps 2008 et ont abouti en août 2009 au paraphe de l'accord. La participation officielle pourra commencer en 2011, après la création d'une agence nationale chargée de la mise en oeuvre du programme. La participation officielle de la Suisse au programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie et au programme "Jeunesse en action" de l'UE permettra aux élèves, aux apprentis, aux étudiants, aux enseignants suisses ainsi qu'aux personnes en formation et aux jeunes actifs dans des organisations extrascolaires de participer à toutes les actions des programmes au même titre que leurs homologues européens, de proposer des projets et de solliciter des bourses et d'autres financements communautaires. La participation officielle aux programmes contribuera à affirmer le rôle actif que la Suisse entend jouer dans l'espace européen de l'éducation et permettra de tirer le meilleur parti scientifique et économique du transfert de connaissances et de la participation aux meilleurs réseaux de coopération européens. Par rapport à l'actuelle participation indirecte, qui ne permet à la Suisse que de se joindre à des projets déjà définis par l'UE et les pays associés, la participation officielle présente divers avantages: la participation aux choix stratégiques relatifs à la mise en oeuvre des programmes, la possibilité de lancer et de diriger des projets et l'accès à l'intégralité des informations. La Suisse pourra faire valoir immédiatement son expertise et ses intérêts dans les comités de programme et les groupes de projet, et la continuité de sa collaboration sera assurée. La conclusion d'un accord confèrera enfin à la participation suisse une base juridique solide. La création d'une agence nationale permettra de proposer aux partenaires suisses une offre de conseil et un soutien en vue de leur participation à des projets. La fondation intercantonale "Fondation ch pour la collaboration confédérale" a été désignée en 2007 déjà à l'issue d'un appel d'offres public pour remplir cette mission. L'accord sur la participation au programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie et à "Jeunesse en action" a fait l'objet d'une nouvelle négociation avec l'UE. Il s'inspire des accords que l'UE a conclus avec d'autres pays associés à ces

programmes. La compétence du Conseil fédéral pour conclure l'accord découle de la loi fédérale relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité (RS 414.51). Etant donné que l'accord prévoit des engagements jusqu'en 2013, dépassant ainsi le cadre des crédits ouverts jusqu'en 2011, le Conseil fédéral propose au Parlement d'approuver l'accord. Le Conseil fédéral demande au Parlement d'ouvrir un crédit d'engagement de 110,7 millions de francs pour la participation aux programmes pendant les années 2011 à 2013, dont 33,2 millions de francs serviront au financement de la mise en place et du fonctionnement de l'agence nationale, qui doit être opérationnelle dès 2010, ainsi que des mesures d'accompagnement et de soutien à la participation. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral sur le financement de la participation de la Suisse aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'Union européenne pendant les années 2011 à 2013

10.12.2009 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
09.03.2010 CE Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral portant approbation de l'accord sur la participation de la Suisse au programme européen "Jeunesse en action" et au programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie (2007-2013)

10.12.2009 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
09.03.2010 CE Adhésion.
19.03.2010 CN L'arrêté est adopté au vote final.
19.03.2010 CE L'arrêté est adopté au vote final.

Au **Conseil national**, seul le groupe UDC s'est opposé à l'objet. Une minorité, emmenée par Theophil Pfister (V, SG) a en effet proposé de ne pas entrer en matière sur les deux projets, tandis que Lieni Füglistaller (V, AG) a souhaité leur renvoi au Conseil fédéral afin que ce dernier établisse un rapport détaillant les conséquences financières. Theophil Pfister a avancé de nombreux arguments à l'appui de sa proposition, notamment le caractère superflu des projets, le déséquilibre entre coût et utilité, le manque de transparence, l'absence de budget et les conditions de financement irréalisables. En proposant le renvoi, Lieni Füglistaller entendait pour sa part soutenir le Conseil fédéral dans ses efforts de rationalisation (réexamen et abandon des tâches). Le rapporteur de la majorité de la commission a au contraire estimé que la participation de la Suisse aux programmes de l'UE était tout à fait bénéfique aussi bien pour la compétitivité économique du pays que pour son rayonnement en tant que lieu de formation. De plus, en s'associant pleinement aux programmes, la Suisse pourra exprimer son avis sur leur contenu effectif. Les orateurs des autres groupes ont également qualifié les programmes de formation de l'UE de grande réussite, expliquant qu'ils permettraient chaque année à des centaines de jeunes d'acquérir des connaissances et des compétences au sein d'un pays européen. Par 123 voix contre 50, le conseil a décidé d'entrer en matière sur le projet et par 121 voix contre 50 a rejeté la proposition de renvoi. Au vote sur l'ensemble, les deux projets ont été adoptés, respectivement par 122 voix contre 48 et par 120 voix contre 48.

Le **Conseil des Etats** n'a pas contesté l'entrée en matière et a approuvé à l'unanimité les deux projets.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 132 voix contre 56 au Conseil national et par 42 voix contre 0 au Conseil des Etats.

09.095 jeunesse + musique. Initiative populaire

Message du 4 décembre 2009 relatif à l'initiative populaire jeunesse + musique (FF 2010 1)

Situation initiale

L'initiative populaire fédérale "jeunesse + musique" se propose de renforcer la formation musicale dans les domaines scolaire et extrascolaire. Le Conseil fédéral reconnaît l'importance sociale de la formation

musicale. Il rejette toutefois l'initiative parce que celle-ci met en question la souveraineté cantonale en matière de formation et qu'elle se heurte à plusieurs projets de réglementation.

L'initiative populaire fédérale "jeunesse + musique" a été déposée le 18 décembre 2008, munie de 153 626 signatures valables. Elle se propose d'améliorer la place de la musique dans la formation en obligeant la Confédération et les cantons à encourager la formation musicale, en particulier des enfants et des jeunes. A cette fin, la Confédération aurait à fixer les principes applicables à l'enseignement de la musique à l'école, à l'accès des jeunes à la pratique musicale et à l'encouragement des talents musicaux. La formation musicale des enfants et des jeunes représente sans aucun doute un enjeu majeur pour notre société, et l'initiative fait bien de rappeler l'importance de la musique dans la formation scolaire et extrascolaire.

Cependant, le chemin suivi par l'initiative part dans la fausse direction. Premièrement, donner à la Confédération la compétence de légiférer sur l'enseignement de la musique à l'école, comme le demande l'initiative, serait une grave ingérence dans la souveraineté des cantons en matière de formation. Le Conseil fédéral ne souhaite pas élargir les compétences de la Confédération au détriment des cantons. Il ne serait pas judicieux d'opérer un déplacement de compétences pour le seul domaine de la musique. Deuxièmement, les cantons s'appêtent à régler au plan suisse certains éléments essentiels de l'instruction publique (Concordat HarmoS, plans d'études pour les régions linguistiques). Accepter l'initiative saperait les efforts en cours. Troisièmement, le nouvel art. 67a, al. 1, Cst. que propose l'initiative est inutile, puisque l'art. 67, al. 2, Cst. et l'art. 69, al. 2, Cst. donnent déjà à la Confédération la compétence de prendre des mesures d'encouragement de la formation musicale extrascolaire. Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales par le présent message de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire fédérale "jeunesse + musique". (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "jeunesse + musique"

27.09.2010 CN Début du traitement

28.09.2010 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

09.03.2011 CE Divergences. Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an, soit jusqu'au 18 juin 2012.

14.06.2011 CN Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an, soit jusqu'au 18 juin 2012.

Projet 2

Arrêté fédéral sur la promotion de la formation musicale des jeunes (contre-projet à l'initiative populaire "jeunesse + musique")

09.03.2011 CE Décision conforme au projet de la Commission.

Par 126 voix contre 57, le **Conseil national**, suivant la majorité de sa commission, recommande au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative populaire. Si l'ensemble des intervenants ont reconnu l'importance de la musique et de l'éducation musicale, il n'y avait pas unanimité sur les moyens pour en favoriser l'accès et l'apprentissage, notamment au niveau scolaire. Pour une minorité issue des rangs UDC et radicaux-libéraux, il faut laisser aux cantons le soin d'assurer la formation musicale dans le cadre de l'école obligatoire. Pour les partisans de l'initiative, issus de tous les partis, il y a trop de différences cantonales dans l'enseignement de la musique. De plus, la mise en place du concordat HarmoS, qui doit assurer des standards de formation, est un processus très long, d'autant plus qu'un certain nombre de cantons l'ont refusé. Cette initiative assurerait une meilleure égalité des chances en facilitant l'accès à la musique indépendamment du revenu des parents. Une proposition de minorité Jean-François Steiert (S, FR) prévoyant un contre-projet direct à l'initiative par lequel la Confédération n'interviendrait que dans le cas où les cantons n'agiraient pas suffisamment, a été rejetée par 152 voix contre 32.

L'initiative n'a pas trouvé grâce aux yeux de la majorité du **Conseil des Etats**. Si tous les intervenants ont reconnu l'importance de la musique, la majorité a estimé que les compétences cantonales en la matière devaient être préservées. La majorité de la commission a défendu un contre-projet soutenant la promotion de la musique, tout en respectant les compétences cantonales. Par 28 voix contre 13, la Chambre haute

est entrée en matière sur ce contre-projet direct qui accorde un soutien particulier à la formation musicale extrascolaire.

Au vote sur l'ensemble, le contre-projet a été adopté par 25 voix contre 9 et 6 abstentions. Par 19 voix contre 15, la Chambre haute recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet.

Le Conseil a adopté sans discussion une prolongation du délai imparti pour traiter l'initiative populaire, soit jusqu'au 18 juin 2012.

Le **Conseil national** a également adopté la prolongation de délai de traitement sans discussion.

Etat de la synthèse : juin 2011

10.087 Loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse

Message du 17 septembre 2010 relatif à la loi fédérale sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (Loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, LEEJ) (FF 2010 6197)

Situation initiale

Il convient de réviser entièrement la loi fédérale du 6 octobre 1989 concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires (loi sur les activités de jeunesse, LAJ). Le but de la nouvelle loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ) est, au vu des nouveaux besoins que fait naître l'évolution de la société, de renforcer l'engagement de la Confédération en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, sans sortir du cadre de ses compétences constitutionnelles (art. 67, al. 2, Cst.).

L'encouragement du développement et de l'autonomie des enfants et des jeunes (encouragement de l'enfance et de la jeunesse) est un élément clé de la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse, dont le but est de protéger et d'encourager ces personnes ainsi que de favoriser leurs possibilités de participation et de codécision, sur la base de la Constitution et du droit international public.

En Suisse, deux éléments jouent un grand rôle dans cette politique: la répartition des tâches entre communes, cantons et Confédération, et la place importante occupée par les organisations non gouvernementales. Ces particularités ont une grande influence en ce qui concerne ce type d'encouragement, où la Confédération n'a qu'une fonction subsidiaire par rapport aux cantons et aux communes, comme par rapport aux organisations de l'enfance et de la jeunesse et à d'autres organismes responsables privés.

Les activités extrascolaires ont les caractéristiques suivantes: en mettant à disposition toutes sortes d'offres, de services et de dispositifs, proposés par différentes entités, elles permettent aux enfants et aux jeunes de s'engager volontairement dans des projets autonomes ne relevant pas de l'école, de prendre leurs responsabilités, de développer leur créativité comme leurs capacités intellectuelles et émotionnelles et d'acquérir des compétences clés. Ainsi, ces activités les aident à devenir des personnes adultes et conscientes de leurs responsabilités envers la société, en favorisant leur intégration sociale, culturelle et politique.

Au cours des deux dernières décennies, le contexte social et économique a beaucoup changé et, par voie de conséquence, celui de l'animation enfance et jeunesse également. Il suffit de penser à la modification des structures familiales, à la dynamique migratoire, ainsi qu'aux nouvelles technologies et aux exigences posées aux enfants et aux jeunes par l'école, la formation et l'économie. Pendant ce temps, l'animation extrascolaire a aussi continué de se développer et a adapté ses offres à l'évolution de la société. Aujourd'hui, la LAJ ne permet plus de répondre aux défis posés par cette nouvelle donne.

Le Conseil fédéral a approuvé, le 27 août 2008, le rapport "Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse", qui pose les bases de la politique future dans ce domaine. Il y manifeste sa volonté d'accroître l'engagement de la Confédération dans la protection, l'encouragement et la participation politique des enfants et des jeunes, tout en respectant la répartition des compétences constitutionnelles et le cadre fédéraliste. Le but de cet engagement accru est de contribuer à améliorer le bien-être et l'intégration sociale des enfants et des jeunes, de renforcer les perspectives d'avenir de la société et de rendre les rapports entre les générations plus équilibrés.

Le Conseil fédéral entend avant tout proposer une révision totale de la LAJ qui, tout en reprenant l'acquis, permette d'atteindre les objectifs suivants:

- renforcer le potentiel intégrateur et préventif de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse au niveau fédéral en inscrivant dans la loi et en étendant le soutien accordé aux formes ouvertes et novatrices d'activités extrascolaires destinées aux enfants et aux jeunes;
- tenir davantage compte du contenu des projets soutenus par les aides financières de la Confédération;
- élargir le groupe cible aux enfants fréquentant l'école infantine;
- encourager la participation politique des jeunes au niveau fédéral en veillant à intégrer les jeunes de toutes les couches de la population;
- aider les cantons qui le demandent, par le biais d'un financement incitatif limité à huit ans, à réaliser des programmes qui visent à concevoir et à développer des mesures relevant de la politique de l'enfance et de la jeunesse, et soutenir des projets cantonaux et communaux d'importance nationale ayant valeur de modèle;
- encourager l'échange d'informations et d'expériences ainsi que la collaboration avec les cantons et d'autres protagonistes de la politique de l'enfance et de la jeunesse;
- renforcer la coordination horizontale des organes fédéraux qui traitent de sujets relevant de la politique de l'enfance et de la jeunesse.

Un accroissement des fonds et des ressources en personnel mis à disposition dans ce domaine est nécessaire à hauteur de 2 à 3,5 millions de francs par an jusqu'en 2018 pour atteindre les buts visés par cette révision totale. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (Loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, LEEJ)

09.03.2011	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
16.06.2011	CN	Début du traitement
17.06.2011	CN	Divergences.
13.09.2011	CE	Divergences.
27.09.2011	CN	Adhésion.
30.09.2011	CE	La loi est adoptée au vote final.
30.09.2011	CN	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats** l'entrée en matière a été décidée sans opposition. Cette loi qui vise à mieux répondre aux réalités actuelles, notamment en matière d'intégration des migrants et des enfants socialement défavorisés, a été saluée par l'ensemble des intervenants. Le conseil a suivi sa commission en introduisant une divergence d'avec le projet du Conseil fédéral à l'art. 11, al. 2 et 3. Ces alinéas complétés par la commission donnent à la Confédération et aux cantons plus de compétences dans l'attribution des aides financières aux communes. Pour le reste, le Conseil suivant sa commission a adopté le projet du Conseil fédéral sans autres modifications. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté à l'unanimité par 37 voix sans abstention.

Au **Conseil national**, l'ensemble des porte-paroles des groupes ont salué cette loi, à l'exception du groupe UDC qui l'a jugée inutile et coûteuse. Theophil Pfister (V, SG) a estimé que la nouvelle loi s'immisce dans la responsabilité des parents et des communes. La proposition de non-entrée en matière de la minorité Felix Müri (V, LU) a été rejetée par 95 voix contre 37. Le Conseil a suivi la Chambre haute sur l'ensemble des articles, sauf sur l'art. 7, al. 2, let. d, ch. 3. Une proposition de minorité soutenue tant par le groupe socialiste que par le groupe CEg visant à assouplir l'aide accordée aux associations spécialisées dans les échanges linguistiques en supprimant l'obligation d'organiser au moins 50 séjours par an, a été adoptée par 95 voix contre 47. Toutes les autres propositions de minorité ont été rejetées. Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté la loi par 109 voix contre 55.

Le **Conseil des Etats** a suivi sa commission en maintenant une divergence concernant la limite de financement aux associations spécialisées dans les échanges linguistiques (art. 7, al. 2, let. d, ch. 3).

Le **Conseil national** a adopté la version du Conseil des Etats sans discussion.

Au vote final, la loi a été adoptée par 44 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 141 voix contre 53 au Conseil national.

10.109 Encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant l'année 2012

Message du 3 décembre 2010 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant l'année 2012 (FF 2011 715)

Situation initiale

Par son message, le Conseil fédéral demande une enveloppe de 5 185,3 millions de francs pour l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI) pendant l'année 2012. La période couverte par le message FRI 2008 à 2011 sera prolongée d'une année et la plupart des objectifs et des mesures seront reconduits. Le Conseil fédéral entend soumettre au Parlement les grands messages financiers au plus tard six mois après le message relatif au programme de la législature, de sorte à obtenir une meilleure cohérence entre ces instruments de planification. Dans le domaine FRI, cette synchronisation nécessite une phase de transition d'une année qui est couverte par le message pour l'année 2012. Ensuite, la périodicité quadriennale sera rétablie par le message FRI 2013 à 2016. Le Conseil fédéral propose de proroger d'une année les plafonds de dépenses et les crédits d'engagement votés à la suite du message FRI 2008 à 2011, et de les augmenter en conséquence. Les arrêtés financiers couvrent toutes les mesures nationales dans les domaines de la formation professionnelle, des hautes écoles (domaine des EPF, universités cantonales, hautes écoles spécialisées), de la recherche fondamentale, de la recherche appliquée et du développement, et de l'innovation. En ce qui concerne la coopération internationale, le message porte sur les crédits qui ne relèvent pas d'accords internationaux et qui ne font pas l'objet d'une demande séparée. Les mesures proposées sont guidées par les deux principes directeurs énoncés dans le message FRI 2008 à 2011: "Formation: assurer la durabilité et renforcer la qualité" et "Recherche et innovation: stimuler la compétitivité et la croissance". A l'occasion de l'inauguration symbolique de l'espace européen de l'enseignement supérieur en 2010, et une décennie environ après la signature de la déclaration de Bologne, le message fait le point sur l'état actuel de la mise en oeuvre de la réforme de Bologne. La dérogation à la périodicité quadriennale des messages FRI nécessite un régime transitoire à inscrire dans la loi sur les EPF (période administrative du Conseil des EPF, durée de validité du mandat de prestations et du plafond de dépenses). Il y a lieu aussi de prolonger la durée de validité de la loi sur l'aide aux universités et de la loi fédérale relative aux contributions en faveur de projets réalisés en commun par la Confédération et les cantons en vue du pilotage de l'espace suisse de formation. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral relatif au financement de la formation professionnelle pendant les années 2008 à 2011

17.03.2011	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
07.06.2011	CN	Début du traitement
14.06.2011	CN	Divergences.
13.09.2011	CE	Divergences.
22.09.2011	CN	Divergences.
29.09.2011	CE	Divergences.
29.09.2011	CN	Divergences.

Projet 2

Arrêté fédéral relatif au plafond de dépenses destiné au domaine des EPF pendant les années 2008 à 2011 et à l'approbation du mandat de prestations du Conseil fédéral au domaine des EPF pour les années 2008 à 2011

17.03.2011	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.06.2011	CN	Début du traitement
14.06.2011	CN	Adhésion.

Projet 3

Arrête fédéral relatif aux crédits d'engagement alloués pour les années 2008 à 2011 en vertu de la loi sur l'aide aux universités (12e période de subventionnement)

17.03.2011	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
------------	----	---

07.06.2011	CN	Début du traitement
14.06.2011	CN	Divergences.
13.09.2011	CE	Divergences.
22.09.2011	CN	Adhésion.

Projet 4

Arrêté fédéral sur le financement des hautes écoles spécialisées pendant les années 2008 à 2011

17.03.2011	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
07.06.2011	CN	Début du traitement
14.06.2011	CN	Adhésion.

Projet 5

Arrêté fédéral relatif aux crédits alloués pendant les années 2008 à 2011 aux institutions chargées d'encourager la recherche

17.03.2011	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.06.2011	CN	Début du traitement
14.06.2011	CN	Adhésion.

Projet 6

Arrêté fédéral relatif aux crédits alloués en vertu de l'art. 16 de la loi sur la recherche pour les années 2008 à 2011

17.03.2011	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.06.2011	CN	Début du traitement
14.06.2011	CN	Adhésion.

Projet 7

Arrêté fédéral relatif au financement des dépenses des cantons en matière d'aides à la formation pendant les années 2008 à 2011

17.03.2011	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.06.2011	CN	Début du traitement
14.06.2011	CN	Adhésion.

Projet 8

Arrêté fédéral relatif au financement des bourses allouées à des étudiants et artistes étrangers en Suisse pendant les années 2008 à 2011

17.03.2011	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.06.2011	CN	Début du traitement
14.06.2011	CN	Adhésion.

Projet 9

Arrêté fédéral ouvrant des crédits pour la coopération scientifique dans le domaine de l'éducation et de la recherche en Europe et dans le monde pendant les années 2008 à 2011

17.03.2011	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.06.2011	CN	Début du traitement
14.06.2011	CN	Adhésion.

Projet 10

Arrêté fédéral sur le financement de projets réalisés en commun par la Confédération et les cantons en vue du pilotage de l'espace suisse de formation pendant les années 2008 à 2011

17.03.2011	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.06.2011	CN	Début du traitement
14.06.2011	CN	Adhésion.

Projet 11

Arrêté fédéral relatif au financement des activités nationales et internationales dans le domaine de l'innovation pour l'année 2012.

17.03.2011	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
------------	----	---

07.06.2011 CN Début du traitement
14.06.2011 CN Adhésion.

Projet 12

Loi fédérale sur les écoles polytechniques fédérales (Loi sur les EPF)

17.03.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.06.2011 CN Début du traitement
14.06.2011 CN Adhésion.
17.06.2011 CE La loi est adoptée au vote final.
17.06.2011 CN La loi est adoptée au vote final.

Projet 13

Loi fédérale sur l'aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles (Loi sur l'aide aux universités, LAU)

17.03.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.06.2011 CN Début du traitement
14.06.2011 CN Adhésion.
17.06.2011 CE La loi est adoptée au vote final.
17.06.2011 CN La loi est adoptée au vote final.

Projet 14

Loi fédérale relative aux contributions en faveur de projets communs de la Confédération et des cantons en vue du pilotage de l'espace suisse de formation

17.03.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.06.2011 CN Début du traitement
14.06.2011 CN Adhésion.
17.06.2011 CE La loi est adoptée au vote final.
17.06.2011 CN La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil des Etats**, le débat d'entrée en matière a porté sur l'ensemble des projets. Le rapporteur de la commission, Theo Maissen (CEg, GR) a rappelé que le message présenté par le Conseil fédéral vise à poursuivre les objectifs et les mesures déjà fixés pour les années 2008 à 2011. 2012 doit être une année de transition avant que le Conseil fédéral ne propose un nouveau message pour les années 2013 à 2016. Les intervenants ont, pour leur part, tous souligné la qualité de la formation suisse et la nécessité d'en assurer le financement. En suivant la majorité de sa commission, le Conseil a accepté d'augmenter le plafond des dépenses et le crédit d'engagement pour la formation professionnelle (projet 1) respectivement à 711,25 millions et à 83 millions. Quant au financement des hautes écoles spécialisées (projet 4), le Conseil a relevé le montant à 439,4 millions de francs.

Les autres arrêtés ont été adoptés sans discussion et sans modification. Au vote sur l'ensemble, tous les projets ont été adoptés à l'unanimité.

Le **Conseil national** est entré en matière sans opposition.

Au projet 1, le Conseil a suivi sa commission en augmentant le plafond des dépenses à 757,6 millions et le crédit d'engagement à 88 millions. Le Conseil national a également adopté une proposition de la minorité rose-verte exigeant qu'un montant de Frs. 900'000.- du crédit d'engagement soit consacré aux associations faïtières de formation continue. Au vote sur l'ensemble le projet 1 a été adopté par 147 voix contre 8.

Au projet 3, le Conseil, sur proposition de sa commission, a introduit une autre divergence avec la Chambre haute en introduisant un alinéa 3 à l'art.1 garantissant un plafond de dépenses pour l'année 2012 et en assurant ainsi aux cantons les versements dus par la Confédération. Une proposition de minorité emmenée par Markus Zemp (CEg, AG) de biffer cet alinéa a été rejetée par 83 voix contre 81. Au vote sur l'ensemble, le projet 3 a été adopté sans autre discussion par 129 voix contre 37.

Au projet 5, une proposition de minorité Josiane Aubert (S, VD) visant à augmenter les fonds alloués au Fond national de la recherche (FNS) a été rejetée par 94 voix contre 61. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 158 voix contre 1, sans autre discussion.

Au projet 11, la proposition de minorité Josiane Aubert (S, VD) visant à augmenter le soutien à la recherche, notamment dans le domaine photovoltaïque, n'a pas rencontré plus de soutien de la Chambre

basse puisqu'elle a été rejetée par 81 voix contre 69. Le projet 11 a été adopté au vote sur l'ensemble par 159 voix contre 0.

Quant aux projets 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13 et 14, ils ont tous été adoptés sans discussion.

Au **Conseil des Etats**, un certain nombre de divergences ont subsisté. Au projet 1, il a maintenu, par 21 voix contre 9, sa décision d'augmenter le plafond des dépenses en faveur de la formation professionnelle de 25 % (art. 1, al. 3) et le crédit d'engagement de 83 millions à l'art. 2, al. 3.

Suivant une minorité Felix Gutzwiller (RL, ZH), il a par contre suivi le Conseil national par 23 voix contre 6, octroyant ainsi, un crédit d'engagement aux associations faïtières de la formation continue (art. 2, al. 4).

Au projet 3, la Chambre haute a refusé, par 24 voix contre 12, de suivre la proposition du Conseil national à l'article 1 al. 3, soit de garantir un plafond de dépenses pour l'année 2012.

Au projet 1, le **Conseil national** a maintenu sa décision de fixer le plafond des dépenses à 757, 6 millions et d'augmenter le crédit d'engagement à 88 millions et ce, par 144 voix contre 0 et sans abstention. Au projet 3, il s'est par contre rallié à la Chambre haute et au Conseil fédéral, en biffant l'article 1, al. 3 par 77 voix contre 74.

Les deux Chambres ayant maintenu leur position concernant le plafond des dépenses et le crédit d'engagement (projet 1, art. 1 al. 3 et art. 2 al. 3), une Conférence de conciliation devra se réunir lors de la session d'hiver 2011.

Au vote final, le projet 12 a été adopté par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 188 voix contre 0 au Conseil national.

Le projet 13 a été adopté, respectivement par 41 voix contre 0 et par 185 voix contre 2.

Le projet 14 a été adopté, respectivement par 42 voix contre 0 et par 186 voix contre 2.

Etat de la synthèse : octobre 2011

17. Culture

Généralités

- 02.088 Fondation Musée national suisse
- 04.430 Initiative parlementaire (Jean-Philippe Maitre). Réglementation du prix du livre
- 07.028 Fondation Pro Helvetia. Financement 2008-2011
- 07.043 Loi sur l'encouragement de la culture
- 07.044 Loi Pro Helvetia
- 07.073 Musée suisse des transports. Aide financière 2008-2011
- 07.075 Musées et collections de la Confédération. Loi
- 07.076 Convention de l'UNESCO pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel
- 07.077 Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles
- 08.061 Contre la construction de minarets. Initiative populaire
- 09.046 Association Memoriav. Aides financières 2010-2013
- 10.025 Sommet de la Francophonie 2010 à Montreux. Planification et organisation
- 11.020 Encouragement de la culture pour la période 2012-2015 (Message culture)

Généralités

02.088 Fondation Musée national suisse

Message du 29 novembre 2002 relatif à la loi fédérale sur la fondation Musée national suisse (FF 2003 475)

Situation initiale

Le Musée national suisse (MNS) est une vitrine culturelle de la Suisse et de ses habitants. Il doit pouvoir remplir sa mission - qui est de collectionner les objets ayant une importance historique et culturelle et de les rendre accessibles au public - en s'appuyant sur des bases nouvelles. Reprendre les collections de la Confédération, les exposer et les présenter au public suisse et étranger, offrir des possibilités de formation, contribuer à la recherche, sont des prestations qui doivent être fournies par une organisation de l'administration fédérale décentralisée disposant d'une plus grande autonomie. Les principaux interlocuteurs du MNS se trouvent hors de l'administration et sont organisés en entreprises. Un nouveau statut juridique permettra donc de tenir compte des conditions actuelles et de la transformation du MNS en un groupe de huit établissements.

Le nouveau statut juridique permet au groupe de répondre davantage aux besoins de ses visiteurs et de réagir plus rapidement aux questions d'actualité. Parallèlement, le MNS doit être capable d'exploiter à fond son potentiel économique et améliorer sensiblement son autofinancement. Le statut de fondation facilite en outre le gain de fonds extérieurs et l'obtention de donations.

C'est pour toutes ces raisons qu'il est proposé d'émanciper le Musée national suisse et d'en faire une fondation de droit public dotée de la personnalité juridique. Elle sera pilotée par la Confédération. Le Conseil fédéral nomme l'organe de direction stratégique, soit un conseil de fondation de sept membres au plus, ainsi que le directeur ou la directrice responsable des opérations. Il octroie un mandat de prestations de plusieurs années, concrétisé par une convention de prestations annuelle entre le Département fédéral de l'intérieur et la fondation. L'organe de contrôle examine régulièrement les finances et les outils de gestion, tandis que la fondation est soumise à la surveillance juridique complète de l'Office fédéral de la culture. La rémunération, par la Confédération, du mandat de prestations reste la source de financement principale du MNS.

Les tâches de la future fondation sont définies par la loi. Elles consistent à collectionner une sélection aussi représentative que possible d'objets historiques, ainsi qu'à présenter et étudier les liens historiques. Le MNS doit encourager l'étude de la genèse du présent et donner ainsi des impulsions pour modeler l'avenir. Se pencher sur l'origine et l'histoire de notre pays signifie aussi aborder l'identité personnelle de chacun et celle de notre collectivité. C'est ainsi que le MNS peut contribuer à donner un sens au présent et à renforcer la cohésion du pays. Le choix des sujets abordés n'a cependant pas pour seul but de renforcer l'identité nationale, mais aussi de favoriser le dialogue entre les civilisations et par conséquent l'ouverture sur l'extérieur.

Le capital d'exploitation du MNS est constitué par ses objets historiques et ses collections culturelles, mais aussi par ses bâtiments mêmes, qui présentent un attrait particulier des points de vue de l'architecture, du cadre ou de l'urbanisme. Pour autant qu'elle le soit, la Confédération en reste propriétaire, tout en accordant à la fondation l'usufruit des objets de collection. Le rapport de droit relatif aux biens-fonds et aux bâtiments est régi par un contrat de droit public. Le personnel du MNS reste engagé et assuré sur la base de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers).

Le Musée national suisse a été inauguré à Zurich en 1898. Le siège romand du Château de Prangins a été ouvert en 1998. Le MNS compte en outre six dépendances extérieures dans toute la Suisse. En 2001, le groupe comptait quelque 120 postes à temps complet, répartis entre 212 collaboratrices et collaborateurs, alors que 106 autres personnes travaillaient dans les services de direction et de surveillance et que 120 étaient chargées de mandats divers. Le personnel a géré quelque 800 000 objets et huit expositions permanentes, sans parler des 18 expositions temporaires. En 2001, toujours la maison mère, le siège romand de Prangins et les six dépendances extérieures ont accueilli 435 609 visiteurs (436 505 en 2000). (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur la fondation Musée national suisse (Loi sur le Musée national suisse, LMu)

15.12.2005	CE	Le conseil entre en matière et renvoie le projet au Conseil fédéral afin qu'il soumette au Parlement un message qui tienne compte des orientations futures de la politique des musées (rapport DFI du 26.10.2005).
14.03.2006	CN	Adhésion à la décision de renvoi.
13.03.2008	CE	Le projet est classé (voir nouveau message 07.075 é).
19.03.2009	CN	Le projet est classé (voir nouveau message 07.075 é).

Projet 2

Arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses à la fondation Musée national suisse pour la période 2005 - 2008

13.03.2008	CE	Le projet est classé (voir nouveau message 07.075 é).
19.03.2009	CN	Le projet est classé (voir nouveau message 07.075 é).

Le **Conseil des Etats** a, par 20 voix contre 15, adopté une proposition de renvoi présentée par la majorité de sa commission. Des voix minoritaires se sont élevées contre ce renvoi, arguant qu'il fallait rapidement mettre en place la fondation appelée à gérer le Musée national suisse (MNS). Au vu des problèmes rencontrés dans la gestion du Musée, de la volonté de redéfinir le paysage des musées en Suisse, la majorité, appuyée par le Conseil fédéral, était quant à elle, d'avis qu'il fallait transmettre à une fondation une institution en bon état de fonctionner.

Le **Conseil national** a suivi la Chambre haute et a lui aussi renvoyé le projet au Conseil fédéral exigeant que le nouveau message soit soumis aux Chambres d'ici mi-mai 2007. La porte-parole de la commission, Martine Brunschwig Graf (RL,GE) a souligné que ce message devait définir une politique muséale respectueuse du patrimoine à conserver et à valoriser. Elle doit aussi être dynamique et accessible au public. Le message devra aussi définir combien et quels musées doivent faire partie du concept des musées de la Confédération. L'ensemble des groupes ont soutenu le principe du renvoi. La motion concernant l'agrandissement et l'aménagement du Musée national de Zurich, sur la base des travaux préliminaires et des projets déjà élaborés a également été adoptée par 116 voix contre 51, contre l'avis du groupe UDC et du Conseil fédéral. Pascal Couchepin a en effet regretté " le souci exclusif de certains pour Zurich " et a demandé, en vain, aux députés d'attendre le message pour prendre une décision quant à l'avenir de ce musée.

Le Conseil fédéral ayant présenté un nouveau message répondant aux demandes du Parlement, le **Conseil des Etats** a suivi les conclusions de sa commission en classant ce projet. (voir objet 07.075)

04.430 Initiative parlementaire (Jean-Philippe Maitre). Réglementation du prix du livre

Rapport de la commission CN: 20.04.2009 (FF 2009 3663)

Avis du Conseil fédéral: 20.05.2009 (FF 2009 3697)

Situation initiale

Pendant plus d'un siècle, le prix des livres de langue allemande a été soumis à une réglementation. En septembre 1999, la Commission de la concurrence a déclaré illicite l'accord de branche existant en Suisse alémanique. La Fédération suisse alémanique des libraires et des éditeurs (Schweizerischer Buchhändler- und Verlegerverband, SBVV) a fait recours contre cette décision. Alors que ce recours était encore pendant, le conseiller national Jean-Philippe Maitre a déposé une initiative parlementaire le 7 mai 2004. Cette dernière visait à mettre en place dans les meilleurs délais les bases légales nécessaires à la réglementation du prix du livre en Suisse.

Les deux commissions de l'économie et des redevances (CER) ayant approuvé l'initiative parlementaire, la CER du Conseil national a élaboré le projet de loi sur le prix du livre, projet qu'elle a approuvé par 13 voix contre 10 et 1 abstention le 20 avril 2009 après avoir pris de connaissance et discuté des résultats de la procédure de consultation.

Dans les grandes lignes, le projet:

- introduit un prix du livre réglementé obligatoire;
- repose sur un modèle de prix fixe qui permet des remises sur ce prix;
- prévoit une durée minimum de la réglementation du prix;
- confie à l'éditeur et à l'importateur le soin de fixer le prix des livres et accorde au Surveillant des prix le droit d'intervenir en cas de majoration de prix abusive.

Les avis divergent au sein de la commission quant à la nécessité de légiférer. La majorité est convaincue qu'une réglementation du prix du livre permettra de diversifier l'offre de livres et de densifier le réseau de librairies et qu'elle est indispensable à la promotion des auteurs suisses. En outre, selon elle, l'expérience a montré que, dans un système sans réglementation des prix, ces derniers ont tendance à augmenter. Au contraire, une minorité doute qu'une réglementation du prix du livre permette d'atteindre ces objectifs relatifs à la diversité culturelle.

Avis du Conseil fédéral :

En principe, seule une défaillance du marché justifie sa régulation. Le commerce du livre en Suisse n'est pas dans cette situation. Depuis la suppression du régime du Sammelrevers en 2007, rien n'atteste d'une quelconque défaillance du marché. Le commerce du livre n'est aujourd'hui pas une branche économique menacée au point de nécessiter l'intervention de l'Etat. De plus, compte tenu des expériences faites à l'étranger, il apparaît peu probable que le maintien du régime de prix libres conduise à une défaillance du marché. Le Conseil fédéral considère par conséquent injustifiée, sur le plan matériel, une intervention du législateur.

Le Conseil fédéral soutient par conséquent la proposition de la minorité de la CER-N de ne pas entrer en matière sur ce projet. (Sources : rapport de la commission et avis du Conseil fédéral)

Délibérations

- | | | |
|------------|----|--|
| 15.09.2004 | - | Décidé de donner suite à l'initiative. |
| 23.05.2005 | - | Adhésion. |
| 20.12.2006 | CN | Prolongation du délai pour 2 ans. |

Loi fédérale sur la réglementation du prix du livre (LPL)

- | | | |
|------------|----|---|
| 27.05.2009 | CN | Décision divergente du projet de la Commission. |
| 02.12.2009 | CE | Entrer en matière et renvoi à la CER-CE. |
| 02.03.2010 | CE | Divergences. |
| 06.12.2010 | CN | Divergences. |
| 02.03.2011 | CE | Adhésion. |
| 18.03.2011 | CN | La loi est adoptée au vote final. |
| 18.03.2011 | CE | La loi est adoptée au vote final. |

Contre l'avis du Conseil fédéral, le **Conseil national** a suivi la majorité de sa commission en acceptant par 106 voix contre 78 l'entrée en matière et en refusant, par 105 voix contre 80, une proposition de renvoi préconisée par le Conseil fédéral. La définition de l'UNESCO avancée par le rapporteur de langue française, Dominique de Buman (Ceg, FR), selon laquelle le livre est un bien économique et culturel qui mérite certaines dérogations aux règles du marché, a convaincu une majorité de parlementaires. Les arguments économiques et juridiques des opposants à une réglementation n'ont pas trouvé grâce auprès de la majorité du Parlement. Lors de la discussion par articles, la droite a été battue sur toutes ses propositions visant à rendre la loi moins restrictive. Par contre, le Conseil a adopté, par 90 voix contre 82, une proposition de minorité emmenée par Dominique de Buman (Ceg, FR) marquant un changement fondamental dans la loi, soit l'introduction d'une fourchette de majoration du prix d'origine du livre comprise entre 100 et 120 %. Pour la minorité défendue par Jean-François Steiert (S, FR), ce système permettrait de prendre en compte les différences structurelles du marché du livre en Suisse selon les régions linguistiques et maintiendrait une certaine concurrence entre les éditeurs en leur laissant la possibilité de tenir compte de l'évolution du marché. La proposition de Hans Kaufmann (V, ZH) demandant que la TVA ne soit pas comprise dans le prix de vente de référence (art.4, al.3), a été adoptée par 99 voix contre 83. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 103 voix contre 74.

Au **Conseil des Etats**, le débat d'entrée en matière s'est porté sur les mêmes arguments que lors du débat à la Chambre du peuple. Pour les tenants de la réglementation, le livre ne peut être comparé à un

autre produit commercial, alors que pour les opposants, il n'y a aucune raison de prévoir un régime particulier pour les librairies. Au final, la proposition d'entrée en matière défendue par une minorité de la commission a été adoptée par 23 voix contre 15. Le projet a ainsi été renvoyé en commission pour la discussion par article.

La commission ayant finalement adopté le projet par 6 voix contre 2 et 1 abstention, les Sénateurs ont pu entamer la discussion par article. Une proposition de la majorité de la commission visant à biffer l'article 1 du projet de loi a été rejetée par 23 voix contre 12. Par contre la proposition défendue par Bruno Frick (Ceg, SZ) de ne pas appliquer le prix réglementé aux livres expédiés directement de l'étranger en Suisse via des sites internet, ainsi qu'aux sites suisses de vente en ligne, a été adoptée par 23 voix contre 18.

La Chambre haute a rejeté toute idée de fourchette pour fixer le prix du livre. Et elle a confié au Surveillant des prix la tâche de réguler le prix du livre (art.4). La majorité de la commission a été suivie par 25 voix contre 10.

Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté le projet par 19 voix contre 15 et 1 abstention.

Lors de l'examen des divergences, le **Conseil national** a, par 119 voix contre 58, réitéré son soutien à l'ancrage culturel de la réglementation (préambule), maintenant cette divergence avec le Conseil des Etats.

Une deuxième divergence concernait l'art. 2, al. 2. Suivant une proposition de la minorité de sa commission et contre l'avis de la Chambre haute et du Conseil fédéral, le Conseil national a adopté par 106 voix contre 73 un article soumettant le commerce électronique du livre à la future loi.

Se ralliant à la Chambre des cantons, la Chambre basse a, par contre, renoncé à inscrire une fourchette plafonnant le prix de vente des ouvrages et a approuvé l'article 4 confiant à Monsieur Prix la tâche de surveiller les prix. Ce dernier pourra fixer par voie d'ordonnance les différences de prix maximales autorisées par rapport aux tarifs pratiqués à l'étranger.

Contre l'avis de sa commission, le **Conseil des Etats**, suivant une proposition d'Anne Seydoux-Christe (CEg, JU), s'est rallié par 21 voix contre 14 à la version de la Chambre basse en inscrivant dans le préambule l'ancrage culturel de la présente loi.

A l'art. 2, al. 2, la Chambre haute, par 21 voix contre 21, avec la voix prépondérante de son président s'est également rallié à la décision du Conseil national en acceptant de soumettre le commerce électronique à la loi.

Un référendum a d'ores et déjà été lancé contre cette loi par le Forum des consommateurs alémaniques soutenu par des élus radicaux-libéraux et UDC.

Au vote final, la loi a été adoptée par 96 voix contre 86 au Conseil national et par 23 voix contre 19 au Conseil des Etats.

07.028 Fondation Pro Helvetia. Financement 2008-2011

Message du 28 février 2007 concernant le financement des activités de la fondation Pro Helvetia de 2008 à 2011 (FF 2007 1819)

Situation initiale

En vertu de l'art. 3, al. 1, de la loi fédérale du 17 décembre 1965 concernant la fondation Pro Helvetia, la Confédération aide cette fondation à remplir sa mission culturelle en Suisse et à l'étranger en lui allouant des contributions annuelles dont le montant est en principe fixé tous les quatre ans par un arrêté fédéral simple. La période de subventionnement en cours arrive à échéance le 31 décembre 2007. Par ce message, le Conseil fédéral soumet le projet d'un arrêté fédéral sur le financement de la fondation pour la période 2008 à 2011.

Une loi sur l'encouragement de la culture, destinée à mettre en oeuvre l'art. 69 de la Constitution, est en cours d'élaboration. La loi fédérale concernant la fondation Pro Helvetia est révisée parallèlement. Le message se base délibérément sur la législation actuelle. La loi fédérale sur l'encouragement de la culture et la loi fédérale concernant la fondation Pro Helvetia doivent être traitées par le Parlement selon le calendrier actuel lors de la session d'automne 2007. Si ces lois entraînent au niveau fédéral une nouvelle répartition des tâches et des compétences susceptibles d'influer notablement sur l'activité de la fondation Pro Helvetia et son financement pendant la législature 2008 à 2011, le Conseil fédéral remettra en discussion les montants accordés et proposera une autre répartition des moyens.

La base des considérations et demandes qui vont suivre est la requête de la fondation, qui expose et détaille ses besoins financiers pour la prochaine législature. Le message fait état des activités de la fondation au cours de la précédente période de législature ainsi que de sa situation actuelle. Il présente et prend position sur les objectifs qu'elle s'est fixés pour les prochains quatre ans.

On constate que la fondation a mené ses activités en adéquation avec sa mission au cours de la période 2004 à 2007. Elle a posé des accents sur trois domaines prioritaires: la danse, la compréhension entre les communautés culturelles de Suisse et le dialogue interculturel, donnant ainsi des impulsions à la vie culturelle suisse. Dans le domaine international, la fondation a repensé son réseau à l'étranger, en fermant trois bureaux de liaison et en fermant le Centre culturel de Milan, transférant les activités qu'il menait jusqu'alors à l'Institut suisse de Rome. Elle a en outre poursuivi ses travaux de restructuration interne, avec pour conséquence de toucher à son but de limiter ses frais de fonctionnement à 30 % de son budget global, répondant ainsi aux exigences qu'avait formulées à son égard le Parlement lors de la dernière période de financement.

Pour la période de financement à venir, Pro Helvetia a posé un certain nombre d'objectifs globaux pour son mandat de base, d'une part, qui lui permettent de diriger ses activités de manière ciblée. La fondation a d'autre part fixé des domaines prioritaires sur lesquels elle entend donner un accent ponctuel, à savoir la médiation culturelle et artistique, les échanges avec l'Asie, les traductions, ainsi que les coproductions entre la Suisse et l'étranger.

Le Conseil fédéral appuie la requête, laquelle est fondée sur des considérations raisonnables, des motifs plausibles et des conclusions logiques. Il déclare en partager les grandes lignes. Le Conseil fédéral estime néanmoins qu'une adaptation est nécessaire en fonction des conditions budgétaires actuelles. La Fondation demande pour la période 2008 à 2011 un budget de 143,8 millions de francs pour mener à bien sa mission. Cela représenterait une augmentation de 6,8 millions par rapport au crédit-cadre accordé pour la période de législature précédente, qu'il faut juger à l'aune du renchérissement du coût de la vie. Le Conseil fédéral vous propose de mettre à la disposition de la fondation Pro Helvetia 135 millions de francs au total pour la prochaine législature, ce qui représente 2 millions de moins que le crédit-cadre qui avait été voté pour la période 2004 à 2007. Le Conseil fédéral est conscient que ce budget oblige la fondation à opérer des coupes dans certaines de ses activités. Alors que la fondation fixe à 125,6 millions de francs ses besoins pour son mandat de base et désire consacrer 18,2 millions à ses programmes prioritaires, le Conseil fédéral recommande à la fondation d'adapter ses objectifs à un budget réduit, qui correspond au plan de financement de la Confédération pour les années 2007 à 2011. Le plafond de dépenses demandé s'adapte aux mesures du programme d'allègement budgétaire 2003. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant le financement des activités de la fondation Pro Helvetia de 2008 à 2011

19.09.2007 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

17.12.2007 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, la majorité de la commission, contre l'avis du Conseil fédéral a défendu la requête de Pro Helvetia. Géraldine Savary (S, VD), rapporteur de langue française de la Commission, a soutenu le fait que les demandes de Pro Helvetia restent raisonnables, de même que les objectifs prioritaires sur le plan culturel en Suisse et à l'étranger. De plus la qualité des projets justifie un financement adéquat, soit un montant de 143,8 millions, montant assorti d'une limite fixée à l'entrée en vigueur de la loi modifiée concernant la fondation Pro Helvetia. Opposé à une proposition de minorité, emmenée par Brigitte Häberli-Koller (C, TG) soutenant la variante défendue par le Conseil fédéral, le camp rose-vert et une partie des radicaux n'ont pas été suivis. D'autres propositions de minorité venant surtout des rangs des démocrates du centre visant à réduire encore plus fortement cette subvention ont été rejetées. Pour Oskar Freysinger (V, VS) Pro Helvetia doit encore faire des économies, notamment au niveau des coûts administratifs. Theophil Pfister (V, SG) a également déploré un manque de coordination entre les différents acteurs de la promotion culturelle à l'étranger. Au final, la variante à 135 millions a été adoptée par 90 voix contre 80. Alors que la proposition de majorité, de limiter dans le temps, soit jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, a été adoptée par 88 voix contre 85. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été adopté par 132 voix contre 41.

Le **Conseil des Etats** a adopté l'arrêté fédéral sans discussion et l'unanimité par 36 voix.

07.043 Loi sur l'encouragement de la culture

Message du 8 juin 2007 relatif à la loi fédérale sur l'encouragement de la culture (Loi sur l'encouragement de la culture, LEC) (FF 2007 4579)

Situation initiale

La nouvelle loi proposée dans le message définit les lignes directrices de la politique culturelle de la Confédération et indique quels seront les instruments de pilotage de l'encouragement de la culture. Elle délimite les compétences de la Confédération par rapport aux premiers acteurs de l'encouragement de la culture, à savoir les cantons, les villes et les communes et règle la répartition des compétences entre les autorités responsables de l'encouragement de la culture.

Depuis l'entrée en vigueur de la révision totale de la Constitution fédérale (Cst.) en 2000, la Confédération dispose d'une base constitutionnelle pour ses activités générales d'encouragement de la culture. Le projet de loi met en oeuvre le mandat de l'art. 69 Cst. et donne une base légale formelle aux activités d'encouragement de la culture.

Le projet définit les instruments de pilotage de la politique culturelle. Un message sur le financement global de la culture (message sur le financement de la culture) fixera pour plusieurs années les priorités de l'encouragement dans tous les domaines culturels, y compris ceux régis par des lois spéciales, comme le cinéma ou la protection du paysage et la conservation des monuments. La possibilité d'édicter des régimes d'encouragement pour certains domaines, la tenue d'une statistique culturelle et l'obligation de procéder à des évaluations périodiques complètent l'arsenal. Le projet de loi est pratiquement neutre du point de vue des coûts. Les fonds à disposition pour l'encouragement de la culture seront votés par l'Assemblée fédérale sur la base du message sur le financement. Le projet n'aborde pas les domaines régis par des lois spéciales, sauf en ce qui concerne leur financement et le pilotage de la politique culturelle.

Pour respecter le principe de subsidiarité, le projet circonscrit la compétence de la Confédération par rapport aux premiers acteurs de l'encouragement de la culture, à savoir les cantons, et règle la collaboration avec les cantons, les villes, les communes et le secteur privé. Concrètement, cette démarcation verticale entraîne l'abandon de l'encouragement direct à la création d'œuvres par la Confédération. Etant donné son ancrage local ou régional, la promotion de la création artistique est en effet du ressort des cantons, des villes et des communes. Les moyens financiers ainsi libérés seront affectés de façon ciblée à la médiation artistique et à l'attribution de distinctions.

Le projet délimite aussi plus précisément les compétences des services fédéraux chargés de la culture, ce qui entraîne le transfert de certaines activités d'encouragement entre l'Office fédéral de la culture et la fondation Pro Helvetia. A l'avenir, cette dernière se concentrera sur la médiation de l'art et les échanges culturels en Suisse et avec l'étranger. (Source: message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur l'encouragement de la culture (Loi sur l'encouragement de la culture, LEC)

30.09.2008	CN	Le Conseil national interrompt les délibérations après l'examen de l'article 9, suite ultérieurement.
02.03.2009	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
04.06.2009	CE	Divergences.
09.09.2009	CN	Divergences.
26.11.2009	CE	Divergences.
02.12.2009	CN	Divergences.
08.12.2009	CE	Adhésion.
11.12.2009	CN	La loi est adoptée au vote final.
11.12.2009	CE	La loi est adoptée au vote final.

Au **Conseil national**, le débat d'entrée en matière a aussi porté sur la loi Pro Helvetia (07.044), car comme l'a souligné le rapporteur de la commission Jean-François Steiert (S, FR), les deux projets constituent les deux principaux volets de la politique culturelle fédérale et par conséquent de la mise en oeuvre de l'article constitutionnel sur l'encouragement de la culture. Et c'est par souci de cohérence, qu'à une faible majorité, la commission a proposé de fusionner les deux projets de loi tout en conférant à la fondation Pro Helvetia une plus grande autonomie par rapport à la Confédération. Lors de ce débat si

tous les groupes, sauf le groupe UDC, ont soutenu l'entrée en matière, ils ont également exprimé leur déception. Ainsi pour Josiane Aubert (S, VD), le projet présenté manque d'engagement et de conviction. Il ne permet pas à la Confédération d'assumer la promotion des activités culturelles et de relève. Au nom du groupe socialiste, elle a toutefois salué la répartition claire des tâches entre l'Office fédéral de la culture (OFC) et la fondation Pro Helvetia, ainsi que l'autonomie accordée à cette dernière. Pour Antonio Hodgers (G, GE), même si ce projet manque d'ambition et ne répond pas à un certain nombre de questions de fond comme le soutien concret aux institutions phares d'importance nationale, le statut social de l'artiste ou comment favoriser l'accès à la culture, il a de bonnes choses à prendre.

Pour Sylvie Perrinjaquet (RL, NE), le but de cette loi est de créer au niveau fédéral un cadre permettant d'organiser l'encouragement de la culture à travers tout le pays et non pas d'encourager une culture d'Etat et c'est dans ce sens que le groupe libéral-radical soutient l'entrée en matière. Par contre le groupe s'opposera à la création d'un Conseil suisse de la culture, tel que proposé par la commission. Kathy Riklin (Ceg, ZH) s'est montrée convaincue par ce projet qui renforce la politique culturelle de la Suisse. Pour le groupe Ceg, l'autonomie accordée à Pro Helvetia est indispensable, tout comme il est indispensable d'accorder à l'OFC de larges compétences. L'OFC doit rester la charnière avec le Parlement.

Seul le groupe UDC s'est fermement opposé au projet en défendant une proposition de non entrée en matière. Theophil Pfister (V, SG) a souligné que ce projet soutient une culture étatique et élitiste, qui ne tient pas assez compte de la culture populaire. Cet argument a été contredit par le rapporteur de la commission de langue française qui a rappelé que la quasi-totalité des propositions faites par les membres UDC ont été acceptées par les commissaires et sont ainsi devenues des propositions de majorité. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin a regretté le chemin suivi par la commission. Trois points lui ont paru préoccupants, soit la répartition des tâches entre Pro Helvetia et l'Office fédéral de la Culture, ensuite la création d'un Conseil de la culture et enfin, l'augmentation des coûts engendrés par les nouveaux instruments.

La proposition de non-entrée en matière, défendue par le groupe UDC a été rejetée par 122 voix contre 52.

La discussion par article a été le reflet de l'insatisfaction générale suscitée par le projet. Seules deux propositions de minorités ont été acceptées, pour le reste le Conseil national a suivi sa commission. Les propositions de la gauche visant à renforcer la protection sociale des artistes ont été rejetées; en particulier l'art. 3 let. c qui demandait le renforcement de la sécurité sociale pour les acteurs culturels a été balayé par 107 voix contre 62. Mais la Chambre basse a adopté par 101 voix contre 77, une proposition Toni Bortoluzzi (UDC, ZH) prévoyant à l'art.8 a le versement par la Confédération d'un pourcentage à l'institution de prévoyance liée des artistes. Les articles introduisant les nouvelles règles de répartition des rôles entre la Confédération, les cantons et les communes ont également été adoptés. Le principe de la compétence subsidiaire de la Confédération étant au centre de ces articles. La proposition de créer un Conseil de la culture défendue par la majorité de la commission a été refusée par 94 voix contre 70.

La Chambre basse a également suivi la majorité de sa commission en adoptant le chapitre 2 intégrant la Fondation Pro Helvetia dans la nouvelle loi et ce, contre l'avis du Conseil fédéral. La discussion a surtout porté sur la composition du conseil de fondation. Une proposition de minorité emmenée par Simon Schenk (V, BE) demandait qu'au moins un représentant de la " culture populaire " soit nommé dans ce conseil. Ne voulant pas créer une hiérarchie des cultures, la majorité du Conseil a rejeté la proposition par 111 voix contre 70.

Au vote sur l'ensemble la loi a été adoptée par 125 voix contre 50 et 2 abstentions.

Suivant sa commission, le **Conseil des Etats** est entré en matière sans opposition. Les intervenants ont tous souligné l'importance d'une telle loi, même si à l'image de la Chambre basse les marques de défiance vis-à-vis d'une trop grande emprise de l'Etat sur la culture étaient bien présentes. Faisant écho au Conseil national, le Conseil a approuvé l'intégration de la loi Pro Helvetia dans le projet. Par contre, il a divergé sur les compétences à accorder à l'OFC et à Pro Helvetia. Pour la majorité des sénateurs, l'octroi des contributions à la création d'œuvres ou à des projets devrait rester du ressort de cette dernière. Par contre, l'OFC devrait garder la compétence de la promotion de la relève et le soutien aux manifestations d'importance nationale (art.20 adopté par 22 voix contre 17). Une autre divergence créée par la Chambre haute concernait la compétence de définir les objectifs stratégiques de la fondation Pro Helvetia. L'art. 8 a qui introduit un soutien financier aux artistes par le versement d'une contribution à leur institution de prévoyance a également reçu le soutien des sénateurs, sauf qu'à la demande du Conseiller fédéral Pascal Couchepin une divergence concernant la formulation de l'article a été introduite par le Conseil. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 33 voix contre 0 et 3 abstentions.

Suivant sa commission, le **Conseil national** s'est rallié au Conseil des Etats sur un certain nombre d'articles.

Toutefois, il a maintenu des divergences concernant la répartition des tâches entre l'OFC et Pro Helvetia et concernant la coordination des tâches à l'étranger.

Seul l'art. 27 let. o a suscité un débat suite à une proposition de minorité emmenée par Ruedi Noser (RL, ZH). Cette proposition, qui accordait au Conseil fédéral, le soin de fixer tous les quatre ans les objectifs stratégiques de la fondation tout en respectant sa liberté opérationnelle et artistique, se voulait une voie de compromis entre la première décision de la Chambre basse et celle du Conseil des Etats. Malgré le soutien du Conseiller fédéral Pascal Couchepin, pour qui, il était indispensable de donner au Conseil fédéral la compétence de fixer les buts stratégiques pour que l'argent accordé corresponde à une volonté politique, la proposition de minorité a été rejetée par 101 voix contre 58.

Le **Conseil des Etats** a suivi la Chambre basse sur la plupart des articles. Mais il a maintenu sa position quant à la définition de la stratégie de Pro Helvetia. Contrairement au Conseil national qui voulait accorder au Conseil de fondation le pouvoir d'en définir les principaux axes, la Chambre haute a voulu donner cette prérogative au gouvernement. Il a toutefois fait un pas en direction du National en maintenant la liberté opérationnelle de Pro Helvetia (art. 27 let. o).

Sur proposition de sa commission, le **Conseil national** a suivi les Etats à l'art. 8 let. a et à l'art. 27 let. o, mais il a maintenu une divergence concernant la collaboration du DFI et du DFAE dans la coordination des activités culturelles à l'étranger (art. 21).

Le **Conseil des Etats** s'est rallié sans discussion à la proposition du National et a ainsi éliminé la dernière divergence.

Au vote final, la loi a été adoptée par 135 voix contre 54 au Conseil national et 39 voix contre 0 au Conseil des Etats.

07.044 Loi Pro Helvetia

Message du 8 juin 2007 concernant la loi fédérale sur la fondation Pro Helvetia (Loi Pro Helvetia, LPH) (FF 2007 4617)

Situation initiale

La révision totale de la loi fédérale concernant la fondation Pro Helvetia règle l'organisation de la fondation ainsi que son pilotage et son contrôle par la Confédération. Les tâches de la fondation, la délimitation des compétences avec les autres acteurs fédéraux ainsi que les conditions générales d'octroi des subventions ne sont pas réglées dans cette loi mais dans la nouvelle loi sur l'encouragement de la culture.

Pro Helvetia a été créée par le Conseil fédéral en 1939, juste avant l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale. Instituée à l'origine sous la forme d'une communauté de travail, elle avait pour mission de préserver l'indépendance spirituelle de la culture en Suisse face à la menace de l'Allemagne nazie et de sa propagande fasciste.

En 1949, Pro Helvetia devient une fondation de droit public. Son organisation et ses tâches seront définies dans une loi fédérale qui entre en vigueur en 1965. En 1983, avec l'aide de fonds privés, la fondation acquiert à Paris un immeuble dans lequel, deux ans plus tard, elle ouvre le Centre Culturel Suisse de Paris (CCSP), la première de ses permanences à l'étranger. Au cours des années suivantes, Pro Helvetia développe progressivement un réseau de représentations qui lui assure une présence dans différentes grandes aires culturelles du monde, y compris hors d'Europe. Aujourd'hui, Pro Helvetia poursuit le dialogue avec les cultures du monde en même temps qu'elle entretient les échanges entre les régions linguistiques du pays et encourage la création contemporaine dans le domaine de la culture. Pro Helvetia lance des projets et programmes propres lui permettant de mettre l'accent sur des secteurs ou sujets - formes d'expression ou thèmes d'actualité - qui lui semblent devoir faire l'objet d'une attention particulière.

Depuis sa création, Pro Helvetia a régulièrement réadapté ses activités de soutien aux nouveaux besoins. Par contre, elle a peu changé au niveau de ses structures depuis 1965. L'organisation actuelle est déficiente dans de nombreux domaines, notamment en ce qui concerne l'attribution des tâches aux différents organes de la fondation, le problème étant l'absence de distinction claire entre tâches stratégiques et tâches opérationnelles.

Le projet de révision totale a pour but de moderniser l'organisation de la fondation et d'adapter cette dernière aux principes et aux exigences fixées dans le rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur le gouvernement d'entreprise. La réorganisation de la fondation passe notamment par la concentration exclusive des tâches du conseil de fondation sur les questions stratégiques, par la réduction sensible de la taille du conseil de fondation et par une nouvelle réglementation en matière de pilotage et de contrôle par la Confédération.

Outre la réorganisation de la fondation, le projet de loi propose une autre innovation importante: actuellement, les tâches de la fondation et les procédures d'octroi d'aides financières sont réglées dans la loi fédérale concernant Pro Helvetia. A l'avenir la loi Pro Helvetia portera exclusivement sur des questions d'organisation. Les tâches de la fondation, la répartition des compétences avec les autres acteurs fédéraux et les conditions générales d'octroi des mesures d'encouragement seront réglées dans la loi fédérale sur l'encouragement de la culture (LEC). (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur la fondation Pro Helvetia (Loi Pro Helvetia, LPH)

02.03.2009 CN Ne pas entrer en matière (voir projet 07.043, Chapitre 2)

04.06.2009 CE Ne pas entrer en matière (voir projet 07.043, Chapitre 2).

Les deux conseils ont adopté l'intégration de cette loi dans la loi sur l'encouragement de la culture et ont rejeté l'entrée en matière sans opposition. (voir objet 07.043)

07.073 Musée suisse des transports. Aide financière 2008-2011

Message du 12 septembre 2007 concernant l'octroi d'aides financières au Musée suisse des transports pour la période 2008 à 2011 (FF 2007 6301)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose de prolonger jusqu'à la fin de 2011 la validité de la base légale temporaire autorisant la Confédération à allouer des aides financières au Musée suisse des transports (MST). Il demande également un plafond de dépenses de 5,32 millions de francs pour la période de financement 2008 à 2011.

Le MST a été inauguré à Lucerne en 1959. La Confédération a participé à sa création et aux premières années de son exploitation en versant des aides substantielles. Depuis 1999, elle lui accorde un montant annuel de 1,6 million de francs. Les subventions fédérales sont affectées au bon fonctionnement de l'activité muséale de base du MST et notamment à la sauvegarde des collections.

La loi fédérale du 19 décembre 2003 sur l'octroi d'aides financières au Musée suisse des transports vient à échéance à la fin de 2007. Le Conseil fédéral propose de prolonger la validité de la loi jusqu'à la fin de 2011. Il demande également d'accorder un plafond de dépenses de quelque 5,32 millions de francs pour la période 2008 à 2011. Les subventions fédérales seront affectées, comme c'est la pratique actuelle, à la sauvegarde des collections du MST. Le plafond de dépenses demandé est légèrement inférieur à celui accordé pour la période 2004 à 2007; la différence s'explique par les économies pratiquées dans les budgets 2008 et 2009 de l'Office fédéral de la culture. La réduction des aides financières se justifie concrètement par les progrès réalisés ces dernières années au MST dans le domaine des collections. Cesser complètement les aides financières a été une option envisagée; elle a été rejetée notamment en raison de l'importance actuelle des collections du MST.

La prorogation de la loi fédérale sur l'octroi d'aides financières au Musée suisse des transports représente une solution transitoire. Le 8 juin 2007, le Conseil fédéral a approuvé le message au Parlement relatif à la loi fédérale sur l'encouragement de la culture (loi sur l'encouragement de la culture, LEC). La LEC réglemente notamment le subventionnement fédéral des musées et collections de tiers qui préservent le patrimoine culturel. La loi fédérale sur l'octroi d'aides financières au Musée suisse des transports sera abrogée à l'entrée en vigueur de la loi sur l'encouragement de la culture. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur l'octroi d'aides financières au Musée suisse des transports

13.12.2007	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
05.03.2008	CN	Divergences.
11.03.2008	CE	Adhésion.
20.03.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.
20.03.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Arrêté fédéral concernant le plafond de dépenses en vue de l'octroi d'une aide financière au Musée suisse des transports pour la période 2008 à 2011

13.12.2007	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
05.03.2008	CN	Divergences.
11.03.2008	CE	Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a adopté la loi et l'arrêté à l'unanimité, avec respectivement 34 voix et 35 voix. Le **Conseil national** a suivi la Chambre haute en adoptant la loi et l'arrêté par 158 voix contre 3. En seconde lecture, le **Conseil des Etats** a adopté une divergence d'ordre formel concernant la date de validité de la loi.

Au vote final, la loi a été adoptée par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 148 voix contre 8 au Conseil national.

07.075 Musées et collections de la Confédération. Loi

Message du 21 septembre 2007 concernant la loi fédérale sur les musées et les collections de la Confédération (FF 2007 6437)

Situation initiale

Premièrement, la nouvelle loi fédère les musées et les collections de la Confédération autour d'objectifs communs et leur assigne un mandat cohérent. Deuxièmement, elle jette les bases juridiques d'un Musée national suisse.

Politique de la Confédération en matière de musées

La Confédération gère actuellement 15 musées et possède de nombreuses collections de biens culturels meubles. Ces différents musées et collections sont gérés dans une large mesure indépendamment les uns des autres. Leur coordination est inexistante; de même la Confédération n'a pas défini les objectifs qu'elle entend atteindre à travers eux. La loi fédérale sur les musées et les collections de la Confédération (loi sur les musées et les collections, LMC) changera cet état de choses. Elle les fédère autour d'objectifs communs et leur assigne un mandat cohérent. A l'aide de ces instruments, le Conseil fédéral entend mieux harmoniser entre elles les activités que la Confédération exerce dans le domaine des musées et poser les fondements d'une politique globale à laquelle tous les musées et collections de la Confédération auront à se conformer.

Musée national suisse

En plus de définir pour la première fois la politique fédérale en matière de musées, le projet contient d'importantes innovations structurelles. Le groupe MUSEE SUISSE actuel, formé du Musée national de Zurich, du Château de Prangins et de six autres musées, sera dans un premier temps rendu autonome sous la forme d'un établissement de droit public. Il sera ensuite redimensionné. L'établissement de droit public qui portera le nom de Musée national suisse sera composé de trois musées répartis sur trois sites (Zurich, Prangins et Schwyz) et d'un Centre des collections (Affoltern-am-Albis). En outre, les structures de gestion du Musée national suisse ainsi que le pilotage et la surveillance exercés par la Confédération seront modernisés et adaptés aux principes du gouvernement d'entreprise qu'elle a édictés. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur les musées et les collections de la Confédération (Loi sur les musées et les collections, LMC)

13.03.2008	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
19.03.2009	CN	Divergences.
04.06.2009	CE	Adhésion.
12.06.2009	CE	La loi est adoptée au vote final.
12.06.2009	CN	La loi est adoptée au vote final.

Suite au renvoi d'un premier projet de révision (voir objet 02.088), le **Conseil des Etats** est entré en matière sans opposition sur cette nouvelle loi. Les intervenants ont salué la mise en place, par ce projet de loi, d'une organisation cohérente pour le Musée national suisse (MNS) et pour les collections historiques de la Confédération. Une minorité emmenée par Theo Maissen (CEg, GR) qui demandait que soit élargie la possibilité pour la Confédération de soutenir des institutions publiques ou privées d'intérêt national, n'a pas été entendue. Cette proposition a été rejetée par 25 voix contre 11. Une autre proposition, qui visait à une représentation équitable des différentes régions du pays au conseil du musée a été rejetée par 13 voix contre 13, avec la voie prépondérante du président. Au vote sur l'ensemble, la Chambre haute a adopté le projet à l'unanimité par 28 voix contre 0.

C'est sans opposition que l'entrée en matière a été décidée au **Conseil national**. Tous les porte-parole des groupes ont souligné l'importance du soutien au patrimoine suisse et ont exprimé leur satisfaction de voir un projet équilibré et qui propose une solution satisfaisante pour l'ensemble des collections de la Confédération.

La Chambre basse a créé quatre divergences sans discussion, suivant en cela sa commission. La première concerne l'étendue du mandat de conservation à la mémoire immatérielle, selon les termes de la Convention de l'UNESCO. Deux divergences concernent l'introduction d'un plafond de dépenses pluriannuel (art. 17, al. 1) et la création d'un fonds spécial destiné à financer les autres musées et collections de la Confédération (art. 23 a). La quatrième divergence impose une représentation équitable des différentes régions linguistiques dans le conseil du musée (art. 11, al. 2).

Une proposition de minorité, défendue par Katharina Prelicz-Huber (G, ZH), visant à introduire un article sur le soutien aux musées et collections de tiers a été refusée par 131 voix contre 35. Le groupe UDC n'a pas eu plus de succès avec une proposition visant à élargir le champ des prestations commerciales du MNS. Cette proposition a été rejetée par 117 voix contre 47.

Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté la loi par 153 voix contre 5.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié sans discussion aux décisions du Conseil national sur tous les points de divergences.

Au vote final, la loi a été adoptée par 45 voix contre 0 au Conseil des Etats et 186 voix contre 1 au Conseil national.

07.076 Convention de l'UNESCO pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel

Message du 21 septembre 2007 relatif à la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (FF 2007 6837)

Situation initiale

La Suisse s'apprête à ratifier la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO le 17 octobre 2003. La Convention oblige les Etats parties à prendre les mesures nécessaires pour assurer la sauvegarde de leur patrimoine culturel immatériel et pour promouvoir la coopération aux niveaux régional et international en la matière.

Adoptée en 2003 par l'Assemblée générale de l'UNESCO, et entrée en vigueur le 20 avril 2006, la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel [Convention] règle le rapport que nos sociétés entretiennent avec un domaine dont l'existence juridique n'était guère reconnue jusqu'ici et que l'on désigne parfois de façon un peu réductrice par les termes de culture traditionnelle, folklore ou culture populaire. La Convention vise à préserver, promouvoir et étudier les expressions culturelles traditionnelles

telles que la musique, le théâtre, les légendes, la danse ainsi que les connaissances et pratiques sur la nature et l'univers et les savoir-faire liés à l'artisanat traditionnel. Elle vient enrichir et compléter efficacement les conventions, recommandations et résolutions internationales concernant le patrimoine naturel et culturel au moyen de nouvelles dispositions relatives au patrimoine culturel immatériel.

La Convention est dans le droit fil de la politique culturelle menée depuis des décennies par l'UNESCO et soutenue par la Suisse. Elle complète les conventions sur le patrimoine mondial (1972), sur le transfert des biens culturels (1970) et sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (1954), toutes trois limitées aux biens culturels matériels. Elle est également complémentaire de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, adoptée en 2005. Le patrimoine culturel immatériel, dont on a longtemps sous-estimé la valeur fondatrice d'identités régionale et nationale, reçoit ainsi une valorisation indispensable. La Convention prend une importance particulière du fait qu'elle est à présent ratifiée par de nombreux Etats.

En Suisse, l'importance du patrimoine culturel immatériel pour la diversité culturelle, la cohésion sociale, l'identité culturelle et l'image du pays n'est plus à souligner.

De nombreuses identités et particularités nationales et régionales se définissent à travers des éléments culturels immatériels. C'est notamment le cas pour les coutumes, pour la musique et la danse populaires, pour l'artisanat traditionnel et pour les traditions et expressions orales, y compris la langue en tant que vecteur de ce patrimoine.

Contenu

La Convention reconnaît l'importance de la tradition orale pour le maintien du patrimoine culturel immatériel et la diversité mondiale des expressions culturelles traditionnelles. Les Etats parties de la Convention sont invités à créer des conditions favorables à la pratique et à la transmission du patrimoine culturel immatériel, tant sur le plan national que par la coopération internationale. Au niveau international, la Convention prévoit la création d'une liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité. D'autres projets et d'autres programmes destinés à sauvegarder et à promouvoir ce patrimoine seront financés par un fonds créé et alimenté à cette fin.

Quand bien même la notion de patrimoine culturel immatériel n'est guère utilisée en Suisse, la sauvegarde et la promotion des expressions culturelles traditionnelles font partie intégrante de l'encouragement public de la culture à travers le soutien que les pouvoirs publics apportent aux manifestations culturelles, à la diffusion culturelle ou aux artistes eux-mêmes. La Convention vient ainsi renforcer et confirmer les mesures que la Suisse a prises pour préserver le patrimoine culturel immatériel. En la ratifiant, la Suisse souscrit à un cadre juridique international cohérent, adopté par l'UNESCO et destiné à protéger et à promouvoir la diversité culturelle. Les répercussions financières seront minimales pour la Confédération : elles se limiteront pour l'essentiel à verser tous les deux ans une contribution au Fonds de l'UNESCO pour le patrimoine culturel immatériel.

(Source : Message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à l'approbation de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel

04.12.2007 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

04.03.2008 CE Adhésion.

20.03.2008 CN L'arrêté est adopté au vote final.

20.03.2008 CE L'arrêté est adopté au vote final.

Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été adopté par les deux conseils sans discussion.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 184 voix contre 8 au Conseil national et par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats.

07.077 Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles

Message du 21 septembre 2007 relatif à la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (FF 2007 6881)

Situation initiale

La Suisse s'apprête à ratifier la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO le 20 octobre 2005. La Convention fournit une base légale internationale contraignante fondant le droit de chaque Etat à mener une politique culturelle indépendante.

L'accélération des processus de mondialisation a amené les Etats membres de l'UNESCO à se pencher sur la question de la préservation et la promotion de la diversité des expressions culturelles, conformément au mandat de cette organisation qui prévoit "d'assurer aux Etats membres [] l'indépendance, l'intégrité et la féconde diversité de leurs cultures" (Acte constitutif de l'UNESCO, art. 1, par. 3). Les discussions menées par les Etats sur ce thème ont conduit à l'adoption, le 20 octobre 2005, de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles [Convention]. La Convention comble une lacune dans le droit international en reconnaissant la spécificité des activités, des biens et des services culturels en tant que porteurs d'identités, de valeurs et de sens. Elle réaffirme par ailleurs le droit souverain des Etats d'adopter et de mettre en oeuvre des politiques culturelles. Enfin, elle fait de la protection et de la promotion de la diversité des expressions culturelles un axe majeur des politiques de coopération internationale.

Le principe de la diversité culturelle est essentiel pour la Suisse. La souveraineté des cantons en matière culturelle et la cohabitation de langues et de cultures différentes en sont des expressions tangibles. La diversité culturelle fait partie de notre conception de l'Etat et elle est inscrite dans la Constitution (art. 2, al. 2). La Suisse a donc soutenu dès le début le processus d'élaboration de la Convention et a pris une part active aux travaux. A l'occasion de la 33e Conférence générale de l'UNESCO, elle s'est clairement exprimée en faveur de l'adoption de la Convention.

La Convention a pour objectif la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles et la reconnaissance du droit de tous les Etats à prendre des dispositions à ce titre. Le terme "diversité culturelle" renvoie à la multiplicité des formes par lesquelles les cultures des groupes et des sociétés trouvent leur expression.

La Convention traite notamment des questions relatives à l'encouragement et à la diffusion des expressions culturelles. Le principe du pluralisme des médias et du service public de radiodiffusion y est clairement inscrit, et le rôle essentiel de la société civile en matière de protection et de promotion de la diversité des expressions culturelles expressément reconnu. S'agissant de l'articulation avec les autres instruments internationaux, la Convention précise que ses dispositions sont complémentaires des normes internationales et n'y sont pas subordonnées.

La ratification de la Convention permettra à la Suisse de faire respecter sur le plan international les principes éprouvés qui fondent sa politique culturelle. La Convention viendra soutenir la particularité de la politique culturelle suisse, qui encourage activement les échanges culturels et vise à assurer une offre variée et de qualité.

Elle viendra également confirmer le rôle d'instrument de l'aide au développement que la Suisse attribue à la culture. Enfin, elle fera reconnaître au niveau international notre système fédéraliste de répartition des compétences dans le domaine de la culture et des politiques menées par les cantons dans la protection et la promotion des expressions culturelles.

La ratification et la mise en oeuvre de la Convention ne nécessiteront aucune modification sur le plan législatif. Son application n'entraînera aucune tâche supplémentaire pour la Confédération et pour les cantons et les communes. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à l'approbation de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles

04.12.2007	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
04.03.2008	CE	Adhésion.
20.03.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
20.03.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Les deux conseils ont adopté l'arrêté fédéral sans discussion.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 150 voix contre 40 au Conseil national et par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats.

08.061 Contre la construction de minarets. Initiative populaire

Message du 27 août 2008 concernant l'initiative populaire "Contre la construction de minarets" (FF 2008 6923)

Situation initiale

L'initiative populaire "contre la construction de minarets", déposée le 8 juillet 2008, vise à insérer à l'art. 72 de la Constitution un alinéa 3 interdisant la construction de tout nouveau minaret en Suisse, sans exception possible. Le comité d'initiative avance que les minarets ne sont pas un édifice de caractère religieux mais le symbole d'une revendication de pouvoir politico-religieuse, contraire à la Constitution et au régime légal suisse. L'interdiction d'en construire, selon lui, ne porte pas atteinte à la liberté religieuse. En vertu de l'art. 139, al. 2, de la Constitution, l'Assemblée fédérale doit déclarer totalement ou partiellement nulle toute initiative qui ne respecte pas les règles impératives du droit international. L'examen montre que tel n'est pas le cas de l'initiative "contre la construction de minarets", notamment pour ce qui est des droits intangibles garantis par les grands textes relatifs aux droits de l'homme - la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et le Pacte de l'ONU relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU). Cependant, elle porte sans conteste atteinte à plusieurs droits de l'homme garantis par le droit international: à la liberté de religion et de conviction et à l'interdiction de discrimination consacrées par les art. 9 et 14 CEDH, à l'interdiction de discrimination et à la liberté de religion et d'opinion consacrées par les art. 2 et 18 du Pacte II de l'ONU, ainsi que, éventuellement, à la protection des minorités garantie par l'art. 27 du pacte. Comme le texte de l'initiative est formulé de manière à n'autoriser aucune exception, il n'est guère envisageable d'en donner une interprétation conforme au droit international.

S'il devait entrer en vigueur, il entrerait en conflit avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

L'initiative, qui vise selon ses auteurs à protéger le système qui régit la société suisse, est contraire à plusieurs valeurs fondamentales de notre Etat, inscrites dans la Constitution: ce sont l'égalité devant le droit (art. 8 Cst.), la liberté de conscience et de croyance (art. 15 Cst.), la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), le principe de proportionnalité (art. 5, al. 2, Cst.) et le respect du droit international (art. 5, al. 4, Cst.).

Inscrire dans la Constitution une interdiction sans limites ni exceptions de construire de nouveaux minarets reviendrait à restreindre des droits fondamentaux essentiels mais aussi à empiéter sur les compétences cantonales, et ce sans aucun égard au principe de proportionnalité. Les autorités locales sont les mieux à même de décider si l'érection d'un tel édifice doit être autorisée ou non. Elles peuvent se fonder sur les prescriptions communales et cantonales, notamment en matière de construction et d'aménagement du territoire. Il n'y a pas lieu de s'écarter de ce système, éprouvé, dans le seul cas des édifices religieux, d'autant moins en discriminant une communauté religieuse par rapport à toutes les autres. De plus, l'interdiction de construire des minarets serait tout à fait impropre à atteindre l'objectif visé par les auteurs de l'initiative. Elle ne permettrait en aucune façon de combattre ou de prévenir les actes violents, attentatoires à la Constitution, des milieux extrémistes et fondamentalistes qui se réclament de l'islam. La planification, l'organisation et l'exécution de ces actes ont peu à voir avec ces édifices.

L'interdiction, au contraire, menacerait la paix religieuse car elle serait perçue comme une discrimination par la population musulmane. La Constitution et d'ailleurs l'ensemble de la législation suisse s'appliquent à tous, y compris aux musulmans de ce pays. Aucun d'eux ne peut invoquer un précepte religieux ou la charia pour se soustraire au droit. Mais s'ils ne peuvent se réclamer d'un statut spécial, ils ont aussi le droit d'être traités à l'égal des autres personnes et communautés religieuses qui vivent en Suisse, droit dont l'initiative fait litige.

A l'étranger, l'interdiction visée par l'initiative susciterait l'incompréhension et ternirait l'image de la Suisse, ce qui pourrait avoir des répercussions fâcheuses sur la sécurité des établissements suisses et sur nos intérêts économiques.

Le Conseil fédéral propose de soumettre l'initiative populaire "contre la construction de minarets" sans contre-projet au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "contre la construction de minarets"

04.03.2009	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
05.06.2009	CE	Adhésion.
12.06.2009	CN	L'arrêté est adopté au vote final.
12.06.2009	CE	L'arrêté est adopté au vote final.

Après plus de cinq heures de débat, le **Conseil national** a rejeté, au vote final, l'initiative populaire soutenue par le groupe UDC par 132 voix contre 51 et 11 abstentions. Le rapporteur de langue française de la commission Antonio Hodgers (G, GE) a relevé que si cette initiative respecte l'unité de la forme et de la matière, elle pose des problèmes concernant le droit international et interne. Cette initiative porte atteinte aux droits de l'homme et à plusieurs principes fondamentaux inscrits dans la Constitution. Mais pour la majorité de la commission, cette initiative ne viole pas le " jus cogens ", soit les règles impératives du droit international. Une proposition de minorité emmenée par Andreas Gross (S, ZH) demandant que l'initiative soit déclarée nulle, n'a pas convaincu la Chambre basse qui l'a rejetée par 128 voix contre 53. Selon cette minorité, cette initiative contraindrait notre pays à devoir dénoncer la convention européenne des droits de l'homme et de quitter le Conseil de l'Europe. Tant les membres PDC, que les radicaux et libéraux ont estimé qu'il revenait au peuple de décider. Par contre, nombre d'orateurs tant à droite qu'à gauche, ont recommandé au peuple de rejeter cette initiative qui menace la paix religieuse. Pour Hugues Hiltbold (RL, GE) en s'attaquant à la religion, on finit par provoquer un repli identitaire défensif, alors que pour Jacques Neyrinck (CEg, VD) lorsque l'on s'attaque à une religion, on est prêt à les attaquer toutes. Du côté des partisans de l'initiative, Oskar Freysinger (V, VS) a rappelé que les initiants ne s'attaquaient pas aux mosquées, ni aux écoles coraniques qui sont une nécessité pour la pratique religieuse, mais à quelque chose qui n'est pas nécessaire, qui est même un symbole un peu agressif. Plusieurs orateurs UDC ont aussi relevé que plusieurs pays musulmans ne tolèrent pas d'églises chrétiennes et que nombre de chrétiens sont persécutés dans le monde, notamment dans de nombreux pays musulmans. Suite à un débat centré sur l'islam, la proposition de minorité emmenée par Jasmin Hutter (V, SG) qui demandait l'acceptation de l'initiative a été rejetée par 129 voix contre 50.

Le **Conseil des Etats** a suivi la Chambre basse et a rejeté l'initiative par 36 voix contre 3 au terme d'un débat de deux heures. Seul Maximilian Reimann (V, AG) est monté au front pour défendre l'initiative arguant que nombre de pays musulmans interdisent la construction d'églises et que la tolérance doit être réciproque. Les opposants, quant à eux, ont relevé que l'initiative ne permettait pas de lutter contre l'intégrisme et qu'au contraire, elle renforçait les peurs et les sentiments xénophobes tout en nuisant à la paix et la liberté religieuse. Le débat a finalement porté essentiellement sur la question de la validité du texte de l'initiative. Le conseil s'est montré partagé par la proposition Theo Maissen (CEg, GR) demandant que l'initiative soit déclarée nulle. Pour Dick Marty (RL, TI), la liberté de croyance et de culte fait partie des valeurs absolument intouchables et non négociables. Le Parlement qui doit veiller au respect des principes fondamentaux doit donc invalider cette initiative. Luc Recordon (G, VD) a été dans le même sens. Il a rappelé que le peuple, comme tout constituant, est toujours matériellement libre, mais formellement lié par le droit international public impératif. Avec la majorité de la commission, Christine Egerszegi-Obrist (RL, AG) et Urs Schwaller (CEg, FR) ont défendu l'idée que le peuple pouvait se prononcer sur n'importe quel sujet et qu'il fallait lui faire confiance. Répétant cet argument, la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a ajouté que cette initiative ne violait pas le droit international impératif, raison pour laquelle le Conseil fédéral a proposé de la déclarer valable. Au final, la proposition de Theo Maissen a été rejetée par 24 voix contre 16.

Au vote final, l'arrêté a été adopté par 132 voix contre 51 au Conseil national et par 39 voix contre 3 au Conseil des Etats.

L'initiative populaire a été acceptée en votation populaire le 29 novembre 2009 par 57,5% des votants et par 17 cantons et 5 demi-cantons.

09.046 Association Memoriav. Aides financières 2010-2013

Message du 20 mai 2009 relatif à l'arrêté fédéral concernant le plafond de dépenses en vue de l'octroi d'aides financières à l'association Memoriav pour la période 2010 à 2013 (FF 2009 3757)

Situation initiale

Il s'agit d'allouer à la fondation Memoriav pour la période 2010 à 2013 des aides financières d'un montant de 14,1 millions de francs qui lui permettront de conserver les documents audiovisuels et d'améliorer l'accès en ligne à ces documents.

L'association Memoriav a été fondée le 1er décembre 1995. Son objectif est d'évaluer, de répertorier et de préserver des documents audiovisuels suisses et de les rendre accessibles à des tiers. Les documents audiovisuels (films, vidéos, photos, enregistrements sonores) sont des témoins essentiels de notre passé et font partie, à ce titre, de notre identité collective.

Memoriav compte plus de 170 membres, dont la plupart sont des institutions. Vingt et un cantons sont membres de Memoriav et y sont représentés soit par leurs archives, leurs bibliothèques ou leurs musées. Trois des sept membres fondateurs sont des institutions de la Confédération: la Bibliothèque nationale suisse, les Archives fédérales et l'Office fédéral de la communication. Memoriav se concentre sur des projets de préservation des documents audiovisuels.

Elle assume en principe jusqu'à 50 pour cent au maximum du coût total du projet.

Par son soutien financier, elle a permis de restaurer des œuvres constitutives de l'identité culturelle suisse, comme par exemple les films "Gilberte de Courgenay" ou "Ueli der Knecht". Depuis sa création en 1995, elle a mené à bien plus d'une centaine de projets en association avec divers partenaires, permettant ainsi de sauver d'importants pans du patrimoine culturel suisse.

En vertu de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'octroi d'aides financières à l'association Memoriav, l'Assemblée fédérale a alloué à l'association un plafond de dépenses de 11,7 millions de francs pour les années de 2006 à 2009. En août 2006, l'Office fédéral de la culture a conclu un contrat de prestations avec Memoriav pour la période 2006 à 2009.

Pour les années de 2010 à 2013, on propose de porter le plafond de dépenses à 14,1 millions de francs. Ce relèvement par rapport à la période précédente est motivé par la volonté d'améliorer l'accès en ligne des fonds audiovisuels. (Source: message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral concernant le plafond de dépenses en vue de l'octroi d'aides financières à l'association Memoriav pour la période 2010 à 2013

23.09.2009 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

08.12.2009 CE Adhésion.

Le **Conseil national** est entré en matière sans opposition. Un seul point du projet a suscité la controverse au sein du conseil : la question du plafond de dépenses en vue de l'octroi d'aides financières à l'association Memoriav. Le Conseil fédéral avait proposé de fixer ce plafond à 14,1 millions de francs. Alors que la majorité de la commission souhaitait l'abaisser à 12,8 millions, une minorité de la commission, emmenée par Hans Widmer (S, LU), a défendu la proposition du Conseil fédéral devant son conseil. Une autre minorité, conduite par Felix Müri (V, LU) a demandé à ce que le montant alloué par la Confédération pour la période 2010-2013 soit le même que celui alloué pour les années 2006 à 2009, à savoir 11,7 millions. S'il n'a pas remis en question l'utilité de l'association, ni l'importance de son travail, M. Müri a déploré que, au vu de sa situation financière actuelle, la Confédération soit le seul membre de l'association destiné à assumer la hausse prévue du plafond de dépenses. A l'instar de la minorité Widmer, la gauche a proposé de s'en tenir au montant proposé initialement par le Conseil fédéral. Cette demande de moyens supplémentaires est motivée par la volonté exprimée par l'association Memoriav d'élargir et d'améliorer l'accès en ligne des documents audiovisuels au cours des prochaines années. Malgré le soutien du Conseil fédéral, du groupe socialiste et du groupe des Verts, la requête de l'association n'a pas abouti : le Conseil national s'est en effet rallié à la proposition de la majorité de sa commission. Par 141 voix contre 39, il a ensuite adopté le projet au vote sur l'ensemble, alors que deux tiers du groupe UDC s'y opposait.

Le projet a ainsi été transmis au **Conseil des Etats**. La majorité a proposé d'adhérer à la décision du Conseil national ; une minorité a, quant à elle, proposé de se rallier à la proposition du Conseil fédéral. Le Conseil des Etats a finalement largement suivi l'avis de la majorité de sa commission, par 25 voix contre 15. Lors du vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet à l'unanimité.

10.025 Sommet de la Francophonie 2010 à Montreux. Planification et organisation

Message du 9 février 2010 à la planification et à l'organisation du XIII^e Sommet de la Francophonie du 20 au 24 octobre 2010 à Montreux (FF 2010 1031)

Situation initiale

Les Chambres fédérales sont invitées à approuver la planification et l'organisation par la Suisse du XIII^e Sommet de la Francophonie à Montreux du 20 au 24 octobre 2010. Avec la présence des chefs d'Etat ou de gouvernement des 70 pays membres ou observateurs, l'accueil du XIII^e Sommet de la Francophonie à Montreux permettra à la Suisse de s'affirmer en tant qu'hôte de conférences internationales de haut niveau et constituera un signal fort d'ouverture au monde et de disponibilité. Au-delà de la dimension Etat hôte, l'organisation du Sommet est importante aussi pour l'image de notre pays en Europe et dans le monde. Pays multiculturel, caractérisé par son fédéralisme et son quadrilinguisme, la Suisse saisira l'occasion du Sommet pour se présenter à ses partenaires francophones en illustrant son attachement aux valeurs de la Francophonie, en particulier à la promotion de la démocratie et de la diversité culturelle et linguistique. Représentant plus d'un tiers des Etats membres de l'ONU, la Francophonie s'affirme progressivement comme un acteur important des relations internationales et constitue une plateforme utile au dialogue Nord-Sud. Elle constitue désormais un cadre d'influence indispensable au succès de nombre de nos initiatives et candidatures au plan international. Le 30 septembre 2009, le Conseil fédéral a autorisé le Département fédéral des affaires étrangères, dans le cas d'une décision positive de la Francophonie, à demander au Parlement, au moyen du supplément au budget I/2010, un crédit supplémentaire de 35 millions de francs, avec avance ordinaire, sans compensation.

La candidature de la Suisse ayant été acceptée par la Conférence ministérielle de la Francophonie réunie à Paris les 15 et 16 décembre 2009, la Suisse a été officiellement chargée d'assurer l'organisation du XIII^e Sommet.

Le 25 janvier 2010, la Délégation des finances s'est prononcée contre l'octroi d'une avance ordinaire, estimant en particulier que la question de l'organisation du XIII^e Sommet en Suisse pouvait encore être traitée à temps par les Chambres fédérales. Dans sa lettre du 26 janvier 2010, la Délégation des finances enjoint au Conseil fédéral de soumettre aux Chambres un message urgent sur la tenue du XIII^e Sommet de la Francophonie. Compte tenu des circonstances exceptionnelles imposant un délai réduit pour la préparation du XIII^e Sommet, et conformément à l'invitation de la Délégation des finances, il est indispensable que les Chambres fédérales examinent toutes deux le message, en procédure d'urgence, lors de la même session de printemps 2010, afin que le Conseil fédéral puisse solliciter dans les meilleurs délais les crédits dont il aura besoin pour planifier et organiser le XIII^e Sommet dans de bonnes conditions. Par conséquent, le Conseil fédéral invite les Chambres fédérales à approuver la planification et l'organisation par la Suisse du XIII^e Sommet de la Francophonie à Montreux du 20 au 24 octobre 2010. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral relatif à la planification et à l'organisation du XIII^e Sommet de la Francophonie du 20 au 24 octobre 2010 à Montreux

04.03.2010 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

08.03.2010 CE Adhésion.

Au vote sur l'ensemble, le **Conseil national** a adopté le projet par 127 voix contre 32, ces dernières venant d'une majorité alémanique du groupe UDC. Si la majorité des intervenants ont apporté leur soutien à l'organisation de ce sommet, des critiques quant au montant du budget se sont fait entendre. Ainsi au nom du groupe libéral-radical, Martine Brunschwig Graf (RL, GE) a défendu une baisse du budget de 5 millions. Une proposition de minorité de non-entrée en matière, défendue par Pirmin Schwander (V, SZ) au prétexte que les coûts de ce sommet pouvaient être pris en charge par le budget ordinaire du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), a été rejetée par 134 voix contre 31.

La discussion par article a porté sur le montant alloué à ce sommet. La commission proposait un crédit total limité à 30 millions de francs au maximum, alors qu'une proposition Thomas Müller (CEg, SG) demandait que le montant total pour la Confédération ne dépasse pas 30 millions. Cette dernière proposition a été adoptée par 167 voix contre 0. Une proposition Rielle (S, GE) qui voulait maintenir ce

montant à 35 millions a été rejetée par 102 voix contre 63. Une proposition de majorité de la commission qui exigeait du DFAE une compensation de 10 millions de francs sur son budget a été rejetée par 96 voix contre 69 (Art. 1ter).

Le **Conseil des Etats** est entré en matière sans opposition. Le crédit tel que proposé par la Chambre basse a été adopté sans opposition. Quant à la proposition de minorité voulant obliger le DFAE à compenser un montant de 10 millions de francs sur son budget ordinaire, elle a été rejetée par 25 voix contre 8. Au vote sur l'ensemble le projet a été adopté par 31 voix et 8 abstentions.

11.020 Encouragement de la culture pour la période 2012-2015 (Message culture)

Message du 23 février 2011 concernant l'encouragement de la culture pour la période 2012-2015 (Message culture) (FF 2011 2773)

Situation initiale

Le Conseil fédéral définit l'orientation stratégique de la politique culturelle de la Confédération pendant la période de crédit 2012 à 2015 et sollicite un montant total de 637,9 millions de francs pour la mise en oeuvre de cette politique. Les crédits demandés s'inscrivent ainsi dans le cadre de la planification financière de la Confédération.

Le Conseil fédéral se fixe pour objectif de cultiver la diversité culturelle et d'améliorer l'accès à la culture en incorporant dans sa politique culturelle les deux thèmes connexes des traditions culturelles et de la culture numérique. Il entend par ailleurs favoriser les échanges culturels en Suisse et avec l'étranger. Enfin, le Conseil fédéral s'emploiera à renforcer la coopération de la Confédération avec les cantons, les villes et les communes et à créer un contexte général favorable à la culture. A côté de ces objectifs généraux de politique culturelle, le message définit également des priorités spécifiques aux tâches assumées par les quatre institutions culturelles de la Confédération: l'Office fédéral de la culture (OFC), Pro Helvetia, la Bibliothèque nationale suisse (BN) et le Musée national suisse (MNS).

Objectifs fondamentaux de la politique culturelle de la Confédération

La politique culturelle de la Confédération poursuit cinq objectifs fondamentaux:

- Cultiver la diversité culturelle: c'est là un des objectifs centraux de la politique culturelle fédérale. Cet objectif général, qui porte sur le volet de la conservation comme sur celui de la création, imprégnera les domaines d'activité des quatre institutions culturelles de la Confédération. De plus, durant la période de 2012 à 2015, la diversité culturelle sera spécifiquement abordée dans le cadre du thème "Traditions vivantes": à travers divers projets, l'OFC, Pro Helvetia, la BN et le MNS mettront en évidence l'importance des cultures régionales et traditionnelles pour la vie culturelle suisse.
- améliorer l'accès à la culture: l'accès à la culture est un important facteur d'intégration sociale, c'est aussi une condition préalable à toute participation à la vie sociale. Le Conseil fédéral se fixe pour objectif de donner accès à une offre culturelle variée, notamment aux enfants et aux jeunes. Cet objectif sera atteint au travers de mesures prises par l'OFC pour promouvoir les langues, favoriser la lecture et la formation musicale et par le biais de projets de Pro Helvetia destinés à promouvoir la médiation artistique. Par ailleurs, les acteurs culturels de la Confédération entendent toucher davantage les enfants et les jeunes à travers le thème "Culture numérique".
- Promouvoir les échanges culturels: les échanges culturels, en Suisse et avec l'étranger, sont essentiels à une vie culturelle vivante et une à compréhension approfondie de sa propre culture et des autres cultures. La promotion et la mise en oeuvre des échanges culturels sont essentiellement l'affaire de Pro Helvetia et du Département fédéral des affaires étrangères.
- Renforcer la coopération: la Confédération ne possède de compétence constitutionnelle exclusive dans aucun secteur de l'activité culturelle. Elle agit en parallèle avec les cantons et se trouve même dans un rapport de subsidiarité par rapport à ceux-ci dans divers domaines. Ajoutons que les cantons et les villes assument la majeure partie des dépenses culturelles publiques. Le principe de la subsidiarité impose en particulier une étroite coopération entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes dans le domaine culturel, d'où la nécessité d'instituer un dialogue national sur la culture entre les différents échelons étatiques
- Créer de bonnes conditions générales: les industries de la culture et de la création suisses ont connu un essor remarquable ces dernières années. Quelque 200'000 personnes travaillent dans ce secteur, qui

génère 4,5 % du produit intérieur brut. En créant de bonnes conditions générales, la Confédération favorise une vie culturelle féconde et soutient la croissance des industries culturelles et de la création.

Priorités spécifiques

Pour la période de 2012 à 2015, le Conseil fédéral assigne les priorités suivantes à l'OFC, à Pro Helvetia, à la BN et au MNS:

A la faveur de la nouvelle réglementation des compétences, l'OFC met à jour son portefeuille. Il cède notamment les tâches de promotion de la relève et le dossier des échanges culturels (biennales, foires du livre) à Pro Helvetia et reçoit en contrepartie de cette dernière notamment le financement de l'organisation de promotion Swiss Films. L'OFC mettra de nouveaux accents dans l'encouragement de la formation musicale et dans l'organisation des différents prix fédéraux (élargissement à la littérature, à la danse, au théâtre et à la musique). Au chapitre des innovations structurelles, on relèvera l'augmentation du fonds d'acquisition de la fondation Gottfried Keller et sa réunion administrative à la Collection d'art de la Confédération.

Pro Helvetia va privilégier le développement d'une promotion de la relève efficace dans toutes les branches artistiques, la médiation artistique et l'encouragement de la création dans les arts visuels (y compris la photographie). Par ailleurs, elle sera à l'avenir responsable des contributions suisses aux biennales d'art et d'architecture et soutiendra la présence d'éditeurs suisses aux foires internationales du livre. Au plan des échanges internationaux, elle entend consolider les relations avec la Russie en ouvrant à moyen terme un bureau de liaison à Moscou. La LEC donne une nouvelle organisation à Pro Helvetia: le conseil de fondation comptera neuf membres au lieu de 25 et se concentrera sur les questions stratégiques. Une commission d'experts formée de treize membres sera constituée pour évaluer les demandes de subvention.

Depuis 2006, la BN est un office GMEB (gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire). Elle a pour tâche de collectionner, répertorier, conserver, rendre accessible et faire connaître les informations imprimées et numériques ayant un rapport avec la Suisse. Le traitement de l'information numérique est le grand défi de la BN. La BN va prioritairement collectionner et préserver les publications nées numériques et numériser ses fonds sur papier.

Depuis le 1er janvier 2010, le MNS est un établissement de droit public. Le nouveau groupe de musées comprend trois musées historiques et culturels: le Musée national de Zurich, le Château de Prangins, et le Forum de l'histoire suisse de Schwyz, auxquels il faut ajouter le Centre des collections d'Affoltern am Albis. En plus de proposer des expositions temporaires, les musées vont l'un après l'autre renouveler la présentation de leurs expositions permanentes. Pour la période 2012 à 2015, ce sera au tour du Château de Prangins dont le mandat est de traiter les thématiques liées au passage de l'Ancien Régime à la Suisse moderne. Pour ce qui est de la formation et du perfectionnement des commissaires d'exposition, des conservateurs et des restaurateurs, le MNS renforcera sa coopération avec les universités et les hautes écoles. Enfin, le MNS développera ses prestations en faveur des tiers en sa qualité de centre de compétence en sciences muséales.

Rapport à la planification financière de la Confédération

Les arrêtés de financement proposés avec le message portent sur un montant total de 637,9 millions de francs pour la période de 2012 à 2015. Cette somme, englobant la totalité des crédits des quatre institutions culturelles de la Confédération, s'inscrit dans le cadre fixé par la planification financière de la Confédération. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral concernant l'octroi d'un crédit-cadre au domaine de la protection du patrimoine culturel et de la conservation des monuments historiques pour la période 2012 à 2015

15.06.2011	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
26.09.2011	CN	Divergences.
29.09.2011	CE	Divergences.
29.09.2011	CN	Adhésion.

Projet 2

Arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses au domaine du transfert des biens culturels pour la période 2012 à 2015

15.06.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
26.09.2011 CN Adhésion.

Projet 3

Arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses au domaine du cinéma pour la période 2012 à 2015

15.06.2011 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
26.09.2011 CN Adhésion.

Projet 4

Arrêté fédéral concernant un plafond de dépenses dans le domaine des langues et de la compréhension pour la période 2012 à 2015

15.06.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
26.09.2011 CN Adhésion.

Projet 5

Arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses pour les aides financières de l'Office fédéral de la culture en vertu de la loi sur l'encouragement de la culture pour la période 2012 à 2015

15.06.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
26.09.2011 CN Divergences.
29.09.2011 CE Adhésion.

Projet 6

Arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses à la fondation Pro Helvetia pour la période 2012 à 2015

15.06.2011 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
26.09.2011 CN Divergences.
29.09.2011 CE Adhésion.

Projet 7

Arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses à la Phonothèque nationale suisse pour la période 2012 à 2015

15.06.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
26.09.2011 CN Adhésion.

Projet 8 Arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses au Musée national suisse pour la période 2012 à 2015

15.06.2011 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
26.09.2011 CN Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière a été décidée sans opposition. Les intervenants ont tous souligné l'importance de la culture dans notre société et la nécessité de soutenir une politique culturelle ouverte à tous. L'importance du nouvel instrument qu'est le message " culture " pour les acteurs de la politique culturelle a également été soulignée. Lors de la discussion par article, la problématique du financement de la culture a été au centre des préoccupations. Ainsi, à l'article 1, la Chambre haute a suivi sa commission en acceptant une hausse du crédit-cadre de 20 millions en faveur de la protection du patrimoine culturel et la conservation des monuments historiques. Le frein aux dépenses a été adopté par 40 voix et à l'unanimité.

Au vote sur l'ensemble, le projet 1 a été adopté à l'unanimité, par 38 voix contre 0.

Le projet 2 a été adopté sans discussion et à l'unanimité par 37 voix contre 0.

Au projet 3, l'unanimité n'était plus de mise. La proposition de la commission d'augmenter le plafond des dépenses de 10 millions de francs en faveur du cinéma a été contestée et ne s'est imposée que par 22 voix contre 16. La forte minorité qui prônait l'orthodoxie financière n'a pas convaincu les partisans, plus nombreux, d'un soutien accru au cinéma. Lors du vote sur le frein aux dépenses, la majorité qualifiée a

été acquise par 25 voix contre 12. Au vote sur l'ensemble, cet arrêté a été adopté par 26 voix contre 13 et 1 abstention.

Les projets 4 et 5 ont été adoptés selon les propositions du Conseil fédéral, le premier par 35 voix contre 0 et 2 abstentions et le second par 37 voix contre 0 et 1 abstention. La proposition d'augmentation de 12 millions de francs destinés à des mesures en faveur du livre n'a pas eu plus de succès que celle visant à soutenir le Musée alpin à Berne ou la Maison de la musique populaire à Altdorf.

Le projet 6 concernant le financement de Pro Helvetia n'a, malgré le vœu de la majorité de sa commission, pas subi de modification. Si la proposition d'augmentation du plafond annuel des dépenses alloué à Pro Helvetia tel que défendu par la commission a été adoptée par 19 voix contre 18, elle n'a pas passé le frein aux dépenses, la majorité qualifiée n'ayant pas été acquise (20 voix contre 14). Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 23 voix contre 10 et 4 abstentions.

Au vote sur l'ensemble, les projets 7 et 8 ont été adoptés sans discussion par, respectivement 34 voix contre 0 et 33 voix contre 0.

Au **Conseil national**, tous les groupes ont soutenu l'entrée en matière qui a été décidée sans opposition. La Chambre basse a adopté les projets aux votes sur l'ensemble. Toutefois des divergences avec le Conseil des Etats ont été introduites dans les projets 1, 5 et 6.

Au projet 1, suivant une proposition de minorité emmenée par Jean-François Steiert (S, FR) la Chambre basse a introduit une première divergence en augmentant le crédit-cadre au bénéfice de la protection du patrimoine (art. 1). Cette proposition a été adoptée par 99 voix contre 65, le frein aux dépenses a été levé par 110 voix contre 54.

Au projet 5 qui règle les dépenses pour les aides financières à l'Office fédéral de la culture, six propositions de minorité ont été déposées à l'art. 1. Deux de ces propositions ont été adoptées, soit celle de la minorité I emmenée par Maya Graf (G, BL) demandant 600'000 francs pour la fondation du Musée suisse du sport et celle de la minorité IV emmenée par Jean-François Steiert (S, FR) demandant 500'000 francs pour le Musée alpin en 2014 et 2015. Complété de ces deux propositions, le frein aux dépenses concernant l'art. 1 a été levé par 136 voix 26.

Le conseil a introduit une dernière divergence au projet 6 qui fixe le plafond de dépenses à la fondation Pro Helvetia. Par 100 voix contre 60, il a suivi la majorité de sa commission en adhérant au projet du Conseil fédéral qui fixe le plafond à Frs 140'400'000 francs, alors que le Conseil des Etats l'avait augmenté à Frs 149'000'000. Le National a levé le frein aux dépenses sur cet article par 135 voix contre 14.

En deuxième lecture, le **Conseil des Etats** a maintenu une divergence au projet 1 et n'a pas voulu de l'augmentation du crédit-cadre en faveur du patrimoine. Sans grande discussion, il a supprimé les autres divergences avec le Conseil national.

Le **Conseil national** a finalement suivi la décision de la Chambre haute sans discussion par 70 voix contre 66.

18. Médias, Communication

Généralités

10. 084 Loi sur la radio et la télévision. Modification

Généralités

10.084 Loi sur la radio et la télévision. Modification

Message du 17 septembre 2010 concernant la modification de la loi sur la radio et la télévision (libre choix de l'appareil pour la réception de la télévision numérique) (FF 2010 6265)

Situation initiale

La modification de la loi fédérale sur la radio et la télévision entend assurer aux consommateurs le libre choix du récepteur, sans qu'ils soient contraints d'utiliser le décodeur propriétaire d'un fournisseur de services de télécommunication pour recevoir certaines offres numériques. Pour recevoir des programmes de télévision numérique, il faut disposer d'un récepteur qui transforme le signal en images et le rend visible à l'écran. Le récepteur est généralement déjà incorporé dans les téléviseurs de la dernière génération (tuner numérique); par contre, un décodeur séparé est nécessaire pour les téléviseurs plus anciens. Le marché en propose actuellement une large palette. Pour traduire les signaux cryptés en images, de nombreux consommateurs de programmes de télévision numérique sont cependant obligés, par contrat, de louer ou d'acheter les récepteurs agréés par leur fournisseur de services de télécommunication (décodeurs propriétaires). Cette obligation restreint la liberté de choix des utilisateurs. De plus, elle entrave la concurrence sur le marché des récepteurs de télévision numérique diffusée par câble (décodeurs ou téléviseurs avec tuner numérique intégré et logement pour l'insertion d'un module pour l'accès conditionnel ou d'une carte à puce), quand bien même ces appareils permettent de capter des programmes non cryptés ou cryptés de manière standard. Par ailleurs, cette pratique oblige souvent les consommateurs à acquérir un nouveau décodeur lorsqu'ils changent de domicile.

La modification de la loi entend assurer aux consommateurs le libre choix du récepteur, sans qu'ils soient contraints d'utiliser le décodeur propriétaire d'un fournisseur de services de télécommunication pour recevoir certaines offres numériques. (Source: message du Conseil fédéral)

Délibérations

Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV)
16.12.2010 CE Ne pas entrer en matière.
11.04.2011 CN Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, la majorité de la commission a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet ; une minorité de la commission, emmenée par Geraldine Savary (S, VD), était toutefois en faveur de l'entrée en matière. La majorité de la commission a justifié sa proposition en faisant valoir que la télévision numérique en Suisse gagnait indiscutablement des parts de marché et que tout indiquait que cette évolution se confirmerait. En outre, toujours selon la majorité de la commission, les problèmes liés au cryptage des programmes et au coût pour les consommateurs ont été largement résolus, une réglementation ne s'impose donc pas.

La minorité souhaitait pour sa part entrer en matière sur le projet car les câblo-opérateurs continuent de crypter les chaînes nationales ainsi que d'autres chaînes publiques. L'évolution de la situation devant être surveillée, il serait bon que le Conseil fédéral dispose de la compétence de mettre en oeuvre, si nécessaire, les réglementations appropriées. La conseillère fédérale Doris Leuthard a pour sa part souligné que le marché était en plein essor et que le Conseil fédéral ne souhaitait pas mettre en péril l'introduction de la télévision sur Internet en édictant une réglementation superflue. Au vu de l'amélioration notable de la situation, le Conseil fédéral n'avait donc pas d'objection à une décision de non entrée en matière. Par 24 voix contre 14, le conseil a suivi la proposition de la majorité de sa commission et a décidé de ne pas entrer en matière.

Au **Conseil national**, la commission chargée de l'examen préalable a proposé à l'unanimité de se rallier au Conseil des Etats et de ne pas entrer en matière sur le projet. Les rapporteurs de la commission ont relevé que les câblo-opérateurs avaient procédé à des ajustements et que la technique et le marché s'étaient développés de telle sorte que les consommateurs disposaient aujourd'hui d'un réel choix entre les différentes offres de télévision numérique. Une réglementation au niveau de la loi n'était donc plus

nécessaire. Aucune autre proposition n'ayant été déposée, le conseil a suivi la décision du Conseil des Etats. L'objet a donc été liquidé.

19. Sport

Généralités

- 00.431 Initiative parlementaire (Jean-Michel Cina). Assurer l'encadrement législatif de l'activité de guide de montagne et du secteur des activités à risque
- 07.067 Lutte contre la violence lors des manifestations sportives. Base constitutionnelle. Modification de la LMSI
- 07.069 Convention de l'UNESCO contre le dopage
- 09.016 Euro 2008. Rapport final
- 09.082 Loi sur l'encouragement du sport et systèmes d'information de la Confédération dans le domaine du sport. Loi

Généralités

00.431 Initiative parlementaire (Jean-Michel Cina). Assurer l'encadrement législatif de l'activité de guide de montagne et du secteur des activités à risque

Rapport de la commission CN: 01.12.2006 (FF 2007 1413)

Avis du Conseil fédéral: 14.02.2007 (FF 2007 1453)

Rapport de la commission CN: 27.03.2009 (FF 2009 5411)

Avis du Conseil fédéral: 26.08.2009 (FF 2009 5447)

Situation initiale

Le développement de sports au potentiel de risque plus élevé que les sports "traditionnels" a créé un nouveau marché. Afin de mieux protéger l'intégrité physique des consommateurs, le conseiller national Jean-Michel Cina a déposé le 23 juin 2000 une initiative visant à l'élaboration d'une loi-cadre qui réglemente le commerce des activités à risque de plein air et la profession de guide de montagne. Le 19 septembre 2001, le Conseil national a décidé de donner suite à l'initiative. Le 1er décembre 2006, la commission a adopté un projet de loi fédérale sur les guides de montagne et les organisateurs d'activités à risque. Elle l'a soumis au Conseil national et transmis au Conseil fédéral pour avis. Après avoir pris connaissance de l'avis du Conseil fédéral du 14 février 2007, la commission a proposé au Conseil national de classer l'initiative parlementaire qui est à la base du projet; elle avait ainsi retiré son projet du 1er décembre 2006. Le 12 juin 2007, le Conseil national n'a pas suivi cette proposition et a donc maintenu le mandat donné à la commission d'élaborer un projet de loi.

Celle-ci propose une nouvelle fois de classer l'initiative parlementaire. Compte tenu des bases légales existant au niveau cantonal et au niveau fédéral, ainsi que de l'autorégulation qui caractérise la branche, elle confirme qu'une loi fédérale n'est pas nécessaire. Une minorité de la commission propose de ne pas classer l'initiative.

Pour le cas où le Conseil national refusait de nouveau de classer l'initiative, la commission lui soumet un projet de loi à titre éventuel et sans le soutenir.

Le projet régit l'offre à titre lucratif d'activités sous la conduite de guides de montagne, d'activités sous la conduite de maîtres de sport de neige hors du domaine de responsabilité des exploitants de remontées mécaniques et d'autres activités à risque, à savoir le canyoning, le rafting et le saut à l'élastique. Quiconque exerce à des fins commerciales le métier de guide de montagne, de professeur de sport de neige ou propose d'autres activités à risque couvertes par la loi doit respecter le devoir de diligence et notamment les exigences en matière de sécurité fixées par la loi. En plus de mentionner explicitement le devoir de diligence, la loi soumet à un régime d'autorisation les guides de montagne, sous certaines conditions les professeurs de sport de neige et les entreprises qui proposent à titre lucratif les activités à risque visées par la loi. Quant aux entreprises, les exigences de sécurité matérielle et temporelle auxquelles elles seront soumises seront réglées dans une ordonnance du Conseil fédéral. Quiconque obtient une autorisation en vertu de la loi est tenu de conclure une assurance responsabilité civile professionnelle offrant une couverture adaptée à la nature et à l'étendue des risques liés à son activité ou de fournir des sûretés financières équivalentes; cette assurance n'est pas une condition de l'octroi de l'autorisation.

Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral reste persuadé qu'il n'est pas nécessaire de légiférer au niveau fédéral. Compte tenu des bases légales existant déjà au niveau cantonal et de l'autorégulation efficace qui caractérise la branche, il maintient sa position. Par ailleurs, il existe un brevet fédéral pour les guides de montagne et les professeurs de sports de neige. Quant aux prestataires d'activités à risque, ils sont déjà tenus, conformément au droit en vigueur, d'assurer une sécurité suffisante à leurs clients en respectant les devoirs de diligence qui leur incombent. Les dispositions du droit pénal et du droit civil sont à cet égard suffisantes.

La libre circulation des personnes par rapport à l'UE ne requiert pas non plus de nouvelle réglementation. Les prestataires concernés peuvent par ailleurs informer eux-mêmes leurs clients de leurs compétences professionnelles en produisant les éventuels certificats et attestations de formation dont ils sont détenteurs. Le choix du prestataire approprié peut être laissé à l'appréciation de la clientèle.

Enfin, la fondation "Safety in adventures" offre la possibilité de certifier les prestataires d'activités à risque. La Confédération en est cofondatrice et peut mettre à sa disposition son savoir en matière de sports de loisirs par l'intermédiaire de l'Office fédéral du sport.

Le Conseil fédéral propose donc à nouveau de ne pas entrer en matière sur le projet et de classer par conséquent l'initiative parlementaire. (Sources : Rapport de la commission du 27.03.2009 et avis du Conseil fédéral du 26.08.2009)

Délibérations

19.09.2001	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
19.12.2003	CN	Le délai imparti à l'élaboration d'un projet allant dans le sens de l'initiative est prorogé jusqu'à la session d'hiver 2005.
16.12.2005	CN	Le délai imparti pour l'élaboration d'un projet allant dans le sens de l'initiative est prorogé jusqu'à la session d'hiver 2007.
12.06.2007	CN	L'initiative n'est pas classée

Loi fédérale sur les guides de montagne et les organisateurs d'autres activités à risque

24.09.2009	CN	Décision conforme aux nouvelles propositions de la commission.
08.06.2010	CE	Entrer en matière (retourne à la CAJ).
08.12.2010	CE	Divergences.
09.12.2010	CN	Adhésion.
17.12.2010	CN	La loi est adoptée au vote final.
17.12.2010	CE	La loi est adoptée au vote final.

Lors de la session d'automne 2009, c'est par 95 voix contre 74, que le **Conseil national** a suivi la minorité de sa commission en entrant en matière sur ce projet de loi. Les groupes se sont montrés divisés sur cette question, tant à droite qu'à gauche. La discussion par article n'a porté que sur une proposition de minorité emmenée par Susanne Leutenegger Oberholzer (S, BL) demandant que le Conseil fédéral fixe le montant minimal de la couverture d'assurance, les exigences auxquelles doivent répondre les sûretés équivalentes et l'information adéquate à donner aux clients. (art. 13, al. 2). Cette proposition a été rejetée par 101 voix contre 68. Au vote sur l'ensemble, le projet a été accepté par 83 contre 82 et 1 abstention.

Au **Conseil des Etats**, la majorité de la commission a vu sa proposition de ne pas entrer en matière rejetée par 26 voix contre 14. Le projet a été renvoyé à la commission pour la discussion par article. Lors de la session d'hiver, c'est sans discussion que le projet de loi, qui n'avait subi que des modifications mineures en commission, a été adopté par 28 voix contre 1 et une abstention.

Le **Conseil national** s'est rallié à la Chambre haute sans discussion.

Au vote final, la loi a été adoptée par 114 voix contre 72 et 10 abstentions par le Conseil national et par 32 voix contre 3 et 5 abstentions au Conseil des Etats.

07.067 Lutte contre la violence lors des manifestations sportives. Base constitutionnelle. Modification de la LMSI

Message du 29 août 2007 relatif à une disposition constitutionnelle concernant la lutte contre la violence lors des manifestations sportives (hooliganisme) et à une modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) (FF 2007 6111)

Situation initiale

Le projet porte sur la création d'une base constitutionnelle qui habilitera la Confédération à prendre des mesures pour lutter contre la violence lors des manifestations sportives. Cette disposition constitutionnelle permettra de reconduire pour une durée illimitée des mesures qui ont été prises provisoirement jusqu'à la fin de 2009, faute de base constitutionnelle claire : l'interdiction de périmètre, l'obligation de se présenter à la police et la garde à vue. Elle ne devra cependant être adoptée que si les cantons ne réalisent pas à temps une solution fondée sur un concordat.

Le phénomène de la violence, latente ou patente, lors des manifestations sportives n'a cessé ces derniers temps de prendre de l'ampleur au niveau international, si bien que les pays concernés ont commencé à réagir en prenant des mesures. En Suisse, afin de contrer cette tendance et de donner aux autorités les moyens nécessaires pour maîtriser la situation lors de futures manifestations sportives telles que l'EURO 08, les Chambres fédérales ont inscrit dans la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI), des dispositions visant

à lutter contre ce type de violence. Ces dispositions comprennent l'instauration d'un système d'information national sur les hooligans et une série de mesures préventives, s'appliquant par paliers, visant à les empêcher de commettre des actes de violence. Elles prévoient également la possibilité de saisir, séquestrer et confisquer du matériel de propagande dont le contenu incite à la violence.

Lors des délibérations parlementaires, une controverse s'est élevée quant à la constitutionnalité de trois des cinq mesures préventives proposées : l'interdiction de périmètre, l'obligation de se présenter à la police et la garde à vue. Le Parlement a, par conséquent, décidé de limiter la durée de validité de ces trois mesures à la fin 2009 pour s'assurer que les adaptations nécessaires du droit seraient aussitôt entreprises.

Le Parlement a par la suite chargé le Conseil fédéral, par le biais d'une motion de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E), de veiller à ce qu'une base juridique suffisante permette de poursuivre l'application des mesures citées après l'échéance de leur durée de validité, soit par une modification de la Constitution fédérale, soit par la conclusion d'un concordat. Deux autres interventions parlementaires (la motion (06.3004) Joder et l'initiative parlementaire (06.454) Berset) demandent une législation fédérale durable. Les cantons ont depuis lors donné la préférence à la solution du concordat. Cependant, étant donné qu'elle doit assurer l'existence d'une base juridique suffisante pour que les mesures adoptées au printemps 2006 puissent être reconduites dès leur échéance, en vertu de la motion de la CAJ-E, la Confédération a entrepris dès l'été 2006 l'élaboration d'une disposition constitutionnelle, en accord avec les cantons. Ainsi, une solution de secours serait prête si le concordat devait finalement ne pas être conclu ou prendre du retard. En effet, il reste peu de temps avant la fin des mesures provisoires. La Confédération interrompra ses travaux dès que les réglementations cantonales seront prêtes à être mises en oeuvre. Lors de la consultation menée au printemps 2007, les cantons, les partis politiques et les autres organismes intéressés ont dans l'ensemble approuvé et la manière de procéder et le projet de norme constitutionnelle élaboré par la Confédération. Si la solution constitutionnelle venait à être choisie et que le peuple et les cantons acceptent la disposition proposée, les trois mesures provisoires seraient inscrites durablement dans la LMSI. Le message s'accompagne d'un projet correspondant de modification de la LMSI (projet A). Le Conseil fédéral présente en même temps un projet de modification de la LMSI adapté au cas où la solution concordataire serait adoptée (projet B). (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Arrêté fédéral concernant la lutte contre la violence lors des manifestations sportives

04.06.2008	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
22.09.2008	CN	Ne pas entrer en matière
24.09.2008	CE	Ne pas entrer en matière

Projet 2

Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (solution constitutionnelle)

04.06.2008	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
22.09.2008	CN	Ne pas entrer en matière
24.09.2008	CE	Ne pas entrer en matière

Projet 3

Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)

04.06.2008	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
22.09.2008	CN	L'examen du projet 3 est suspendu jusqu'à ce que l'examen des projets 1 et 2 soit terminé.
25.09.2008	CN	Adhésion.
03.10.2008	CE	La loi est adoptée au vote final.
03.10.2008	CN	La loi est adoptée au vote final.

C'est à l'unanimité et sans discussion que le **Conseil des Etats** a adopté les trois arrêtés proposés par le Conseil fédéral. La Chambre haute a montré sa préférence pour une solution cantonale dans la lutte contre le hooliganisme. Le rapporteur de la commission, Hermann Bürgi, (V, TG) a souligné que le concordat, tel qu'il a été adopté par la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police, a déjà été approuvé par une quinzaine de cantons. Toutefois, pour éviter un vide juridique, au cas où

tous les cantons ne pourraient répondre aux exigences du concordat dans les délais, la commission a jugé nécessaire de proposer une solution constitutionnelle.

Suivant la proposition de la majorité de sa commission, le **Conseil national** n'est pas entré en matière sur les projets 1 et 2 et a suspendu le traitement du projet 3. Le rapporteur de langue française de la commission, Carlo Sommaruga (S, GE) a relevé que l'état d'avancement des ratifications du concordat laissait présager son entrée en vigueur le 1er janvier 2010 et ainsi éviter le vide juridique qui avait justifié les décisions prises par le Conseil des Etats en juin 2008. Quant au projet 3, la majorité de la commission a proposé de le suspendre à la décision du Conseil des Etats concernant les projets 1 et 2.

Le **Conseil des Etats** a suivi sans discussion les propositions de la Chambre basse concernant les projets 1 et 2.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière sur le projet 3 a été décidée sans discussion et au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 172 voix sans opposition.

Au vote final, la loi a été adoptée par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 174 voix contre 0 au Conseil national.

07.069 Convention de l'UNESCO contre le dopage

Message du 5 septembre 2007 concernant la Convention internationale contre le dopage dans le sport (FF 2007 6133)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales d'approuver l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale contre le dopage dans le sport adoptée par l'UNESCO le 19 octobre 2005.

La pratique et les risques du dopage sont connus depuis des décennies. Plusieurs cas abondamment relayés par la presse, notamment en cyclisme et en athlétisme, ont sensibilisé le public à ce grave problème. En Suisse, la responsabilité de la lutte contre le dopage est assumée conjointement par Swiss Olympic (contrôles, sanctions) et par la Confédération (DDPS, OFSPO) (information, prévention, recherche).

Eu égard à l'évolution qu'a connue la lutte contre le dopage ces dernières années, notamment avec la création de l'Agence mondiale antidopage (AMA), il a été décidé, lors de la Conférence mondiale sur le dopage dans le sport tenue à Copenhague en mars 2003, d'élaborer une Convention internationale contre le dopage dans le sport fixant les obligations des gouvernements en la matière et les harmonisant avec le Programme mondial antidopage de l'AMA. Suite à cette décision, l'UNESCO a rédigé une Convention internationale contre le dopage dans le sport, fondée sur les travaux préliminaires du Conseil de l'Europe et sur la Convention européenne contre le dopage. La Convention de l'UNESCO a été adoptée à l'unanimité par la Conférence générale de l'UNESCO du 19 octobre 2005. Le Code de l'AMA, actuellement en révision, prévoit, dans la première version du projet de mise à jour, d'obliger les pays qui souhaitent organiser des Jeux olympiques ou des championnats du monde à adhérer à la Convention de l'UNESCO. Les dispositions d'application de ce traité laissent une grande marge de manœuvre aux Etats signataires. La Suisse, pour sa part, satisfait déjà aux exigences de la Convention par sa législation nationale. Toutefois, la lutte antidopage continuera à se développer, au plan national comme au plan international, et on peut donc partir du principe que les attentes à l'égard des Etats parties vont évoluer elles aussi.

La Convention de l'UNESCO marque donc une étape importante dans l'harmonisation de la lutte contre le dopage au plan international et la Suisse, en y adhérant, lance un signal clair aux fédérations sportives nationales et internationales, attestant qu'elle prend cette lutte au sérieux. Au plan intérieur, la révision totale de la loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports - en cours - offre une occasion de réexaminer les dispositions actuelles de la lutte antidopage et de les adapter aux développements internationaux le cas échéant. (Source : Message du Conseil fédéral)

Délibérations

Arrêté fédéral portant approbation de la Convention internationale contre le dopage dans le sport

17.03.2008	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02.06.2008	CN	Adhésion.
13.06.2008	CE	L'arrêté est adopté au vote final.
13.06.2008	CN	L'arrêté est adopté au vote final.

Au vote sur l'ensemble, le **Conseil des Etats**, a adopté l'arrêté fédéral sans discussion et à l'unanimité par 34 voix.

C'est également avec le soutien de tous les groupes que le **Conseil national** a adopté l'arrêté fédéral, au vote sur l'ensemble, par 166 voix contre 2.

Au vote final, la loi a été adoptée par 41 voix contre 0 au Conseil des Etats et par 183 voix contre 5 au Conseil national.

09.016 Euro 2008. Rapport final

Rapport du Délégué du Conseil fédéral pour l'EURO 2008 du 21 octobre 2008

Situation initiale

Cet immense événement international qu'est l'EURO 2008 a été, de l'avis de tous les intéressés, un grand succès. Quatre mois après la plus importante manifestation sportive jamais organisée en Suisse, le rapport adressé au Conseil fédéral à propos du Championnat d'Europe de football 2008 consigne sous forme de faits et d'analyses les conclusions à en tirer à l'échelon de la Coordination générale des pouvoirs publics :

- I. Les objectifs, à savoir a) organiser à la perfection 15 matches de football et b) assurer en marge des rencontres, partout en Suisse, une grande fête populaire, joyeuse, pacifique et rassembleuse, ont été atteints.
- II. L'organisation et la structure ont été à l'image de la complexité du projet. L'équilibre entre coordination centralisée et réalisation décentralisée a largement contribué à la réussite de l'entreprise.
- III. La coopération avec l'Autriche, les sites d'accueil, Euro 2008 SA et les autres partenaires a bien fonctionné à tous les niveaux.
- IV. L'EURO 2008 s'est déroulé sur l'ensemble du territoire national. L'ambiance a été bonne, voire, par moments, euphorique.
- V. Le concept de sécurité a fait ses preuves. L'EURO 2008 a été paisible en toute circonstance. La collaboration entre les sites d'accueil, les cantons, la Confédération et les autres partenaires a fonctionné. Les forces de sécurité nationales et étrangères ont coopéré de façon exemplaire.
- VI. L'essentiel du volume de trafic a été absorbé par les transports publics (TP), qui ont fonctionné avec ponctualité et quasiment sans perturbations.
- VII. La Suisse a bien vécu son rôle de pays hôte.
- VIII. Les supporters ont organisé leur propre mise en scène, dans l'allégresse et la paix.
- IX. L'EURO 2008 a eu une incidence positive sur l'image du pays et de ses villes.
- X. Un événement de cette ampleur est un bon outil de promotion nationale. Une démarche cohérente sous une marque unique suscite l'attention et les synergies.
- XI. La masse des supporters a amené les villes aux limites de leurs capacités.
- XII. Le budget de la Confédération sera tenu.
- XIII. Les préparatifs et la mise en oeuvre de l'EURO 2008 ont engendré une immense dynamique et des solutions innovantes (billet combiné, offre de TP élargie, de nuit notamment, projections publiques, plateforme sécuritaire Suisse, initiative Hospitalité, démarche identitaire commune sous le label Suisse, projet pilote J+S pour les 5 à 10 ans, accompagnement des supporter visa EURO 2008, régime fiscal des primes de joueurs, gobelets réutilisables, courant vert, etc.).
- XIV. Le rapport tient compte de toutes les analyses et études disponibles à fin septembre 2008. Les effets à long terme apparaîtront dans des études attendues pour les prochains mois.

Les expériences et enseignements rassemblés dans le contexte de l'EURO 2008 en Suisse (voir Partie C) seront d'une grande importance dans la perspective des candidatures à venir. Le rapport au Conseil fédéral s'inscrit donc comme une contribution au transfert de connaissances et au débat que peut susciter l'organisation de manifestations sportives d'envergure. (Source : rapport final au Conseil fédéral)

Délibérations

09.03.2009	CE	Pris acte du rapport.
11.06.2009	CN	Pris acte du rapport.

Les deux Conseils ont pris acte du rapport sans discussion.

09.082 Loi sur l'encouragement du sport et systèmes d'information de la Confédération dans le domaine du sport. Loi

Message du 11 novembre 2009 concernant la loi sur l'encouragement du sport et la loi fédérale sur les systèmes d'information de la Confédération dans le domaine du sport (FF 2009 7401)

Situation initiale

La loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports nécessite une révision complète. La nouvelle loi sur l'encouragement du sport en reprend les principes éprouvés, tout en renforçant les dispositions pénales contre le dopage et en augmentant l'encouragement de l'activité physique chez les enfants et les adolescents. La nouvelle loi fédérale sur les systèmes d'information dans le domaine du sport crée pour sa part les bases légales pour le traitement de données personnelles.

L'utilité sociale de l'activité physique et du sport est politiquement reconnue et scientifiquement prouvée. Le sport apporte joie de vivre et qualité de vie. Il contribue dans une large mesure à la santé, au développement global de l'individu, notamment de ses capacités cognitives, à la socialisation et à l'intégration. De bonnes performances sportives et la volonté de se dépasser sont des qualités prisées, non seulement dans le sport de compétition mais aussi au quotidien.

Le sport occupe une place importante dans la vie de la population suisse. Deux millions d'hommes et de femmes se dépensent dans les 22 500 clubs de sport que compte notre pays et environ 350 000 personnes travaillent bénévolement dans leur sillage. Les clubs de sport jouent ainsi un rôle important pour la cohésion sociale et l'intégration de différents groupes de population.

La nouvelle loi maintient le caractère subsidiaire de l'intervention de l'Etat. La mise en place de structures et d'offres sportives reste elle aussi principalement du ressort des fédérations et des clubs sportifs. L'engagement privé et bénévole conserve donc la priorité: la Confédération, les cantons ou les communes interviennent lorsqu'il se révèle insuffisant ou que l'engagement de l'Etat paraît nettement plus efficace. Seule la Confédération peut en effet atteindre certains objectifs d'ordre supérieur, notamment aiguiller le développement du sport vers des activités sportives d'une grande utilité sociale. L'engagement de la Confédération doit se faire en étroite concertation avec les cantons et les communes et subsidiairement aux mesures prises à ces deux échelons.

Partant du mandat constitutionnel relatif à l'encouragement du sport (art. 68 Cst.), la nouvelle loi fixe les principes, les conditions et les modalités de l'encouragement de la Confédération. Elle reprend les principes éprouvés de la loi en vigueur et met les mesures d'encouragement existantes en conformité avec les exigences du principe de légalité.

La révision poursuit également des objectifs concrets dans les domaines suivants:

- manque d'activité physique des enfants: encourager les enfants à adopter une pratique régulière du sport et des activités physiques en ouvrant le programme Jeunesse et sport aux enfants âgés de cinq ans au moins, afin de contrer l'augmentation du nombre de personnes souffrant de déficits moteurs et de surpoids;
- sport à l'école: garantir un enseignement suffisant du sport dans toutes les écoles, tant en quantité qu'en qualité; l'obligation d'enseigner le sport à l'école est maintenue, en fonction des besoins des différents degrés scolaires et dans le respect de la souveraineté cantonale en matière de scolarité;
- Haute école fédérale de sport de Macolin: régler le statut et l'accréditation dans le paysage des hautes écoles;
- sport de compétition: créer un cadre approprié pour assurer un soutien subsidiaire du sport de compétition;
- dopage: inscrire dans la loi le principe selon lequel les participants à une compétition sportive peuvent subir des contrôles antidopage à tout moment, améliorer l'échange d'information entre les services impliqués dans la lutte contre le dopage et renforcer les dispositions pénales pour que le sport conserve sa crédibilité;
- financement: garantir une utilisation efficace des ressources affectées à l'encouragement du sport et de l'activité physique, afin de satisfaire aux objectifs de politique budgétaire.

Les bases légales du traitement des données et de l'échange d'informations électroniques sur les personnes sont posées dans une loi distincte, la loi fédérale sur les systèmes d'information de la Confédération dans le domaine du sport. La législation sur la protection des données impose en effet de régler ces questions en détail dans une loi.

Excepté les frais supplémentaires découlant de l'ouverture du programme Jeunesse et sport à des enfants plus jeunes, les projets de loi ne contiennent aucune disposition susceptible d'alourdir les charges budgétaires de la Confédération. (Source : message du Conseil fédéral)

Délibérations

Projet 1

Loi fédérale sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (Loi sur l'encouragement du sport, LESP)

15.09.2010	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
08.12.2010	CE	Divergences.
03.03.2011	CN	Divergences.
15.03.2011	CE	Divergences.
14.04.2011	CN	Divergences.
31.05.2011	CE	Divergences.
06.06.2011	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
08.06.2011	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
17.06.2011	CN	La loi est adoptée au vote final.
17.06.2011	CE	La loi est adoptée au vote final.

Projet 2

Loi fédérale sur les systèmes d'information de la Confédération dans le domaine du sport (LSIS)

15.09.2010	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08.12.2010	CE	Adhésion.
17.06.2011	CN	La loi est adoptée au vote final.
17.06.2011	CE	La loi est adoptée au vote final.

C'est par 152 voix contre 2 que le **Conseil national** a adopté la loi sur l'encouragement du sport (Projet 1). Les députés, tous bords politiques confondus, ont plébiscité une loi qui favorise l'activité physique, notamment chez les jeunes. Ainsi la limite d'âge pour les activités " Jeunesse+Sport " a été abaissée à 5 ans (art. 6). Une proposition de la majorité de la commission introduisant l'obligation pour les cantons d'offrir au minimum trois périodes d'éducation physique par semaine jusqu'au degré secondaire I a été adoptée par 131 voix contre 30 (art.12, al.3bis). La lutte contre le dopage (art.18 à 24) a également été renforcée, notamment par l'introduction de dispositions pénales en cas de trafic par métier ou de remise de produits dopants à des enfants ou des adolescents. La lutte contre les abus sexuels a également été renforcée : l'article 10 obligeant l'office fédéral du sport à consulter les données personnelles du casier judiciaire pour examiner la réputation d'un cadre " Jeunesse+Sport " a été adopté sans discussion.

La loi fédérale sur les systèmes d'information (Projet 2) a, quant à elle, été adoptée sans discussion par 156 voix contre 3.

Le **Conseil des Etats** a adopté les deux lois sans opposition. Il a toutefois introduit deux divergences majeures dans la loi sur l'encouragement du sport (Projet 1). Ainsi, par 21 voix contre 8, la Chambre haute n'a pas voulu imposer aux cantons trois périodes d'enseignement du sport par semaine. Au nom du fédéralisme, la majorité des sénateurs a défendu l'idée que la Confédération n'avait pas à intervenir dans l'emploi du temps des élèves.

Dans le cadre de la lutte contre le dopage, (art.19 al. 1bis et 2) les sénateurs ont accordé plus de pouvoir à l'administration des douanes en l'autorisant à procéder aux investigations nécessaires et à mener une enquête avant même de faire part de ses soupçons au canton concerné.

Au vote sur l'ensemble, la loi sur l'encouragement du sport (Projet 1) a été adoptée par 33 voix sans opposition et la loi sur les systèmes d'information (Projet 2) de la Confédération par 27 voix sans opposition et sans discussion.

Au **Conseil national**, le débat sur l'élimination des divergences (projet 1) a porté sur le fait d'accorder ou non le pouvoir à la Confédération d'imposer aux cantons trois leçons de sport par semaine à l'école obligatoire. Alors que la majorité de la commission, estimait que cette compétence revenait à la Confédération, Gabi Huber (RL, UR), au nom du groupe radical, a plaidé en vain pour la version du Conseil des Etats. Au nom du fédéralisme, elle a soutenu l'idée qu'il fallait laisser aux cantons, la seule compétence de fixer le programme scolaire. La Chambre du peuple a suivi la majorité de sa commission par 115 voix contre 41.

Le conseil a créé une autre divergence concernant la recherche dans le domaine des sciences sportives en introduisant un nouvel article 14a.

Les autres divergences ont été éliminées tacitement.

Le **Conseil des Etats** a, par 25 voix contre 11, maintenu sa décision de ne pas imposer aux cantons un nombre d'heures obligatoires pour l'enseignement du sport à l'école. Il a par contre suivi la Chambre basse en approuvant l'introduction de l'art. 14a sans discussion.

C'est avec les mêmes arguments que lors des précédents débats que le **Conseil national** a, par 122 voix contre 26, maintenu sa décision de fixer dans la loi trois heures de sport par semaine.

Par 27 voix contre 12, le **Conseil des Etats** a maintenu sa position de laisser aux cantons le soin de fixer le nombre d'heures d'éducation physique à l'école.

Suite à cette décision une **Conférence de conciliation** a été nécessaire. Par 15 voix contre 10, cette dernière s'est prononcée en faveur de la version du Conseil national, soit trois heures de sport par semaine durant la scolarité obligatoire.

Le **Conseil national** et le **Conseil des Etats** ont adopté sans discussion la version de la Conférence de conciliation.

Au vote final, le projet 1 a été adopté par 178 voix contre 6 au Conseil national et par 35 voix contre 0 au Conseil des Etats. Le projet 2 a été adopté, respectivement par 189 voix contre 0 et par 42 voix contre 0.